

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Fernando Goulart Rocha

**LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: NATUREZA
URBANÍSTICA E ASPECTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Florianópolis, SC.

2021

Fernando Goulart Rocha

**LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: NATUREZA
URBANÍSTICA E ASPECTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

ROCHA, Fernando Goulart
LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS : NATUREZA
URBANÍSTICA E ASPECTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO DO SOLO
/ Fernando Goulart ROCHA ; orientador, José Sergio da
Silva Cristóvam, 2021.
120 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Parcelamento do solo. 3. Loteamento
irregular. 4. Loteamento clandestino. I. Cristóvam, José
Sergio da Silva. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Fernando Goulart Rocha

**LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: NATUREZA
URBANÍSTICA E ASPECTOS JURÍDICOS DO PARCELAMENTO DO SOLO**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de
“Bacharel” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 19 de abril de 2021.

Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam
Orientador - UFSC

Paulo Ricardo Maroso Pereira
Avaliador – PPGD/UFSC

Tatiana Meinhart Hahn
Avaliadora – PPGD/UFSC

AGRADECIMENTOS

À Atlética Acadêmica de Direito da UFSC (AADUFSC), em especial ao time de Voleibol Masculino. Baita time, grandes amigos!

Ao Bruno Emster pela amizade ao longo do curso.

Ao Gilberto Vicente por dividir comigo os compromissos da prática jurídica.

À Vitória Subtil Eula pelas sugestões ao texto.

Ao professor José Sérgio da Silva Cristóvam pela orientação do trabalho.

À direção e aos professores do IFSC pela ajuda na organização dos horários de aula que tornou possível eu acompanhar o curso.

RESUMO

O trabalho apresenta os principais instrumentos normativos relacionados ao parcelamento do solo e analisa sua eficácia na concretização da política urbana. Além disso, trata das iniciativas de regularização de parcelamentos não reconhecidos pelo Poder Público e destaca a jurisprudência recente do STJ sobre a matéria. A pesquisa, de análise qualitativa e essencialmente documental, envolveu o levantamento bibliográfico, jurisprudencial, doutrinário, e o estudo da legislação relacionada ao tema. Os resultados apontam para os prejuízos sociais e ambientais decorrentes dos parcelamentos implantados sem a obediência dos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos. Ao mesmo tempo, constata a insuficiente atuação do Estado em regularizar parcelamentos às margens da lei diante o desafio de serem incorporados de maneira harmônica à malha urbana. Na conclusão, a pesquisa pontua os desafios atuais da política urbana frente às desigualdades socioespaciais da urbanização brasileira e posiciona o direito urbanístico e administrativo entre as disciplinas capazes de contribuir para mitigar o problema do parcelamento irregular e clandestino do solo.

Palavras-chave: Parcelamento do solo. Loteamento irregular. Loteamento clandestino.

ABSTRACT

The paper presents the main normative instruments related to land subdivision and analyzes its effectiveness in the implementation of urban policy. In addition, it deals with initiatives to regularize installments not recognized by the Government and highlights the recent thesis established of the STJ on the matter. The research, of qualitative analysis and essentially documental, involved the bibliographic, jurisprudential, doctrinal survey and the study of the legislation related to the theme. The results point to the social and environmental losses resulting from the installments implemented without complying with administrative, registration and urban requirements. At the same time, it notes the insufficient action of the State to regularize installments on the margins of the law in the face of the challenge for them to be incorporated harmoniously into the urban fabric. In conclusion, the research points to the current challenges of urban policy in the face of socio-spatial inequalities in Brazilian urbanization and places urban and administrative law among the disciplines capable of contributing to mitigate the problem of irregular and clandestine parceling of the soil.

Keywords: Land subdivision. Irregular allotment. Clandestine allotment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg Agravo Regimental
CC Código Civil
CMH Conselho Municipal de Habitação
CRF Certidão de Regularização Fundiária
CFRB Constituição da República Federativa do Brasil
EDcl Embargos de Declaração
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FMP Fração Mínima de Parcelamento
IAB Instituto de Arquitetos do Brasil
IRDR Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano
MPSC Ministério Público do Estado de Santa Catarina
MPDFT Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
PNIM Pesquisa Nacional de Informações Municipais
ProAfR Proposta de Afetação do Recurso Especial
REsp Recurso Especial
REURB Regularização Fundiária Urbana
REURB-E Regularização Fundiária Urbana de interesse Especial
REURB-S Regularização Fundiária Urbana de interesse Social
SNCR Sistema Nacional de Cadastro Rural
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TJAC Tribunal de Justiça do Estado do Acre
TJAM Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJDFT Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJMG Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJRS Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSC Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1.	Sobre o objeto e o que este trabalho pretende	17
1.2.	Sobre o porquê deste trabalho	19
1.3.	Sobre como este trabalho está organizado	22
2.	PARCELAMENTO DO SOLO: DAS TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE CONTROLE ÀS MEDIDAS MITIGADORAS DE REGULARIZAÇÃO	25
2.1	Do Parcelamento do solo previsto no Estatuto da Terra	30
2.2	Da Lei de Parcelamento do Solo Urbano	33
2.3	Da Política Urbana na Constituição de 1988	37
2.4	Dos instrumentos relacionados ao parcelamento do solo previstos no Estatuto da Cidade	40
2.5	Dos requisitos para o parcelamento do solo e regulamentação fundiária previstos no Código Florestal	43
2.6	Da regularização fundiária urbana prevista na Lei n. 13.465/17	45
2.7	Do “poder-dever” dos Municípios na regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos	49
	Considerações finais do capítulo	51
3.	RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO: O PODER-DEVER DO MUNICÍPIO NA REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS IRREGULARES OU CLANDESTINOS	53
3.1	Regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos pelo Poder Executivo Municipal: a tese fixada pelo STJ a partir do <i>leading case</i> Loteamento “Porto do Gringo”	57
3.1.1	A tese fixada pela Primeira Seção do STJ a respeito do poder-dever do Município em regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos	63
3.2	Parcelamento irregular do solo urbano, responsabilidade civil do Estado e seus desdobramentos	65

Considerações finais do capítulo	72
4. APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: ANÁLISE DAS CONTROVÉRSIAS DELIMITADAS PELOS TEMAS 985 E 1025 EM RECURSOS AFETADOS PELO RITO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS PELO STJ	75
4.1 O instituto jurídico da usucapião	77
4.2 O instituto da usucapião na regularização de loteamentos irregulares e clandestinos: os temas 985 e 1025 afetados em IRDR pelo STJ	82
Considerações finais do capítulo	86
5. LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS: UMA INTERPRETAÇÃO DA EXPANSÃO URBANA NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES DIANTE DA ATUAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS, DOS AGENTES IMOBILIÁRIOS E DO ESTADO	89
5.1 Do parcelamento do solo	90
5.2 Loteamentos irregulares e clandestinos	93
5.3 Implicações dos loteamentos irregulares e clandestinos nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina	97
Considerações finais do capítulo	104
CONCLUSÃO	106
REFERÊNCIAS	109

1. INTRODUÇÃO

Segundo Silva (2012), a disciplina jurídica e a execução da atividade urbanística são funções do Poder Público, de competência dos municípios, estando a atividade incluída entre os assuntos de interesse local¹. Disso decorre que a atividade urbanística executada pelo agente privado deve ser tomada como o exercício da função pública pelo particular. No Brasil, a principal atividade urbanística tradicionalmente exercida por particulares é o parcelamento do solo, fator de adensamento populacional e de edificações nos centros urbanos. De modo a regular a atividade de parcelamento é dever da municipalidade a efetivação de normas de controle com o intuito de não comprometer o padrão urbanístico e, em simultâneo, de garantir o uso e a ocupação ordenada da cidade.

De acordo com Carvalho Pinto (2003), o parcelamento do solo é o instituto jurídico pelo qual se realiza a urbanização, e seu bom gerenciamento é condição para que a cidade ofereça qualidade de vida a seus habitantes. Contudo, parte das áreas urbanas do país é resultante do parcelamento irregular, que constitui forma de obtenção de renda de pessoas de todas as classes sociais, desde pequenos proprietários fundiários a grandes especuladores imobiliários.

Tecnicamente, o parcelamento do solo é gênero, do qual se extraem o loteamento e o desmembramento como espécies. Para ser considerado regular, o loteamento requer ser previsto no plano diretor local, estar localizado em área urbana ou de expansão urbana, receber autorização prévia do Poder Público para sua execução e ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. De maneira inversa, considera-se irregular o loteamento realizado com anuência do Poder Público, mas executado em desconformidade com o projeto de loteamento, ou sem que sejam tomadas as providências para o devido assento imobiliário. Além desses, tem-se o loteamento clandestino, aquele que deixa de cumprir tanto com os requisitos administrativos quanto registrários². Ao revés do parcelamento tem-se o remembramento, que é o procedimento administrativo de formação de um novo imóvel a partir da fusão ou unificação de dois ou mais lotes pelo reagrupamento de terrenos contíguos.

¹ A competência dos Municípios em regular a atividade urbanística não afasta a competência concorrente da União e dos Estados de, em certas circunstâncias, dispor de normas gerais a serem observadas na aprovação de obras com fins de urbanização (SILVA, 2012).

² Os mesmos critérios são empregados para se categorizar o desdobramento e o parcelamento do solo como regular, irregular ou clandestino.

Contando frequentemente com a omissão do Poder Público, parcelamentos ilegais são hoje um dos problemas mais comuns e prejudiciais ao desenvolvimento dos municípios brasileiros. Produzidos por particulares que agem deliberadamente e em descompasso com as exigências dos órgãos de controle urbanístico, tais investidores deixam de indicar as áreas públicas que passarão ao domínio da municipalidade, de providenciar as obras de infraestrutura urbana, e de arcar com a instalação dos equipamentos comunitários com vistas e atender o interesse dos assentados.

Feitos nessas condições, loteamentos irregulares e clandestinos, comercializados geralmente a pessoas mais modestas, criam dificuldades à obtenção de licença para edificação pelos adquirentes de lotes, inviabilizam o acesso a financiamentos imobiliários e, quando instalados em áreas de risco ou perigosas, podem mesmo ameaçar a saúde e a vida de seus moradores. Diante desse quadro, investidores imobiliários privados que parcelam a terra à revelia da lei causam danos aos particulares e ao desenvolvimento urbano, pois ao desobedecerem ao padrão urbanístico que convenha ao traçado geral da cidade, “criam áreas habitadas praticamente sem serem habitáveis, transformando-se num quisto urbano de difícil solução” (SILVA, 2012, p. 344).

A fim de impedir a proliferação desses loteamentos, o Poder Público tem procurado agir no sentido de criar instrumentos normativos que coíbam o parcelamento ilegal, exigindo a regularização dos empreendimentos pelos loteadores que lhes deram causa. Todavia, nas situações em que a atuação estatal não é mais suficiente para impedir o parcelamento indevido do solo, a jurisprudência majoritária tem se firmado no sentido de que é dever do Poder Público sub-rogar-se à regularização urbanística do loteamento irregular ou clandestino, podendo a Administração Pública cobrar do loteador inadimplente pelas intervenções feitas.

Cabe ressaltar que além dos parcelamentos irregulares e clandestinos, a atuação do Poder Público na regularização urbanística é hoje também estendida à regularização de outras formas de parcelamentos ilegais, tais como o parcelamento de áreas rurais para fins urbanos aquém do limite mínimo, de imóveis não titulados, de edificações sem auto de conclusão da obra³, e de núcleos informais consolidados de modo a retirá-los da condição de irregular ou clandestino. Apesar das polêmicas sobre os critérios de regularização desses parcelamentos, assunto que será tratado de maneira pormenorizada nesse trabalho, fato é que a intervenção estatal sobre a urbanização se não é medida ideal, porque morosa, é com frequência a possível diante da constatação de que a planificação urbana é, antes de tudo, o cumprimento da função

³ Também conhecido por “*habite-se*”

pública em favor do interesse coletivo. De todo modo, é preciso reconhecer a necessidade de superação do quadro atual da intervenção meramente mitigadora do Estado. Para tanto, conforme Santos Junior e Montadon (2011), mudança de cultura na gestão das cidades, superação dos conflitos em torno da posse da terra, regulação do uso do solo e articulação dos planos diretores com os programas federais de regularização fundiária são metas que precisam ser perseguidas.

Por outro lado, não se pode negar, como afirma Carvalho Pinto (2003), de que não basta a cobertura do passivo gerado pelos loteamentos às margens da lei, mediante investimentos em urbanização e regularização fundiária, se não forem criadas medidas a fim de impedir que empreendimentos semelhantes floresçam. Ocorre, como explica o autor, que muitos dos moradores assentados em loteamentos irregulares e clandestinos aproveitam-se da valorização extraordinária decorrente do processo de regularização para se desfazerem dos imóveis, vendendo-os a pessoas de renda mais alta e buscando por outros assentamentos informais, reiniciando o processo de parcelamento precário. Nesses termos, o parcelamento ilegal do solo não pode ser visto apenas como resultado das fragilidades dos instrumentos de controle, mas também como motor do ciclo de exclusão econômica, social e política. Fruto de uma urbanização que reflete as mazelas de uma sociedade desigual e da emergência de uma dezena de instrumentos jurídicos que se esforçam para acompanhar o ritmo e as formas de se apropriar da cidade, o parcelamento ilegal constitui-se, assim, parte essencial da engrenagem que permite a perpetuação dos problemas urbanos, sendo um fenômeno que, infelizmente, se retroalimenta.

1.1. Sobre o objeto e o que este trabalho pretende

Este trabalho trata da questão do parcelamento do solo. Mas, para além do parcelamento convencional, planejado e executado conforme a lei, a pesquisa cuida do parcelamento implantado no sentido oposto, maculado pela irregularidade e pela clandestinidade. O interesse acadêmico pelo assunto se justifica, em primeiro lugar, pelo fato do parcelamento irregular e clandestino ser problema de primeira ordem na agenda da maior parte das cidades brasileira. A título de ilustração, levantamento realizado pelo IBGE em 2017 apurou que cerca de 60% dos municípios do país contavam com áreas irregularmente parceladas. Na escala local, o mesmo levantamento apontou que 230 dos 295 municípios catarinenses contavam com loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Devido à expressiva

ocorrência, Santa Catarina ocupava naquele ano a quinta posição nacional em número de municípios com pelo menos uma área ilegalmente parcelada (IBGE, 2018).

Adiante a extensão estatística do problema, a motivação pelo estudo advém da pretensão em dar relevo ao fenômeno da ocupação antecedente à urbanização, traço comum das cidades do terceiro mundo. Ou seja, de demonstrar que as medidas de controle urbanístico, sejam elas normativas e/ou administrativas, quase sempre são incapazes de acompanhar a dinâmica social por novos assentamentos motivada pela busca por moradia. Nesse sentido, o principal objetivo desse estudo é o de ressaltar que apesar do aquilamento legislativo em torno do tema, sobretudo com o advento da Lei de Parcelamento e da positivação da Política Urbana na Carta Constitucional de 1988, a questão do parcelamento ilegal do solo persiste como sintoma da desigualdade social brasileira.

Diante tal quadro, dado o caráter interdisciplinar do assunto, ramos do direito público, como o direito administrativo e o direito urbanístico, têm sido chamados a fim de tratar dos transtornos decorrentes da ocupação desordenada. São exemplos do protagonismo que a jurisprudência tem dado às referidas disciplinas as recentes decisões do STJ a respeito da responsabilidade dos municípios pela urbanização de áreas loteadas em desconformidade com as exigências legais, a afetação de recursos em sede de repetitivos que discutem a possibilidade de usucapião sobre áreas parceladas pendentes de regularização urbanística, e a boa iniciativa do TJSC de titulação de imóveis estabelecidos em loteamentos irregulares e clandestinos.

Frente a essa realidade, são questões que norteiam o estudo: a) discutir se os avanços legislativos relacionados à Política Urbana foram acompanhados de políticas capazes de conter a proliferação de loteamentos ilegais, e b) analisar se a orientação jurisprudencial tem contribuído para constranger municípios a regularizar áreas irregularmente parceladas. Como hipóteses a tais questões, acredita-se que apesar dos avanços legislativos recentes advindos da constitucionalização da Política Urbana na Carta Magna de 1988, a efetivação dos anseios ali assentados carece de investimentos públicos a fim de promovê-los. Por outro lado, admite-se como bem orientada a jurisprudência majoritária, caracterizada por dar interpretação atual aos interesses da Lei de Parcelamento do Solo e de impor aos municípios a necessária intervenção a fim de regularizar áreas irregularmente parceladas.

Para a persecução das respostas às questões levantadas e a verificação das hipóteses, tem-se por objetivos específicos da pesquisa: a) apresentar os principais instrumentos legislativos voltados ao parcelamento do solo; b) discutir o teor e a extensão da tese fixada

pelo STJ quanto ao poder-dever dos municípios em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos; c) analisar os temas 985 e 1025 oriundos de recursos afetados em IRDR pelo STJ à luz do instituto da usucapião urbana; e d) analisar a atuação dos proprietários fundiários, dos agentes imobiliários e do Estado no estabelecimento e na regularização de loteamentos irregulares e clandestinos em Santa Catarina. Como aporte metodológico, a pesquisa, de análise qualitativa e essencialmente documental, envolve o levantamento bibliográfico, jurisprudencial, doutrinário e o estudo da legislação relacionada ao tema.

1.2. Sobre o porquê deste trabalho

Não costumo apresentar as razões que me levam às pesquisas que faço, mesmo porque a comunicação científica raramente nos dá espaço para contar o itinerário de como uma questão de pesquisa surge e as circunstâncias que nos motivam a considerá-la. Creio, porém, que não é o caso deste trabalho pela maneira como o problema do parcelamento do solo chegou até mim e de como este encontro foi decisivo para que eu dispendesse o mês de abril de 2020 para escrevê-lo.

Como faço desde 1998, em um final de semana qualquer de 2017 fui visitar meus pais em Araranguá, município do Litoral Sul de Santa Catarina. Tanto minha família paterna quanto materna são araranguenses, mas sempre tive contato mais estreito com a família da minha mãe, principalmente por ter sido criado pelos meus avós. A família da minha mãe é aquele tipo de família grande do interior com muitos tios, primos e netos, os quais por alegria convivemos intensamente.

Como a maioria das famílias dos pequenos municípios de Santa Catarina, a família da minha mãe tem uma história de vida ligada ao trabalho no campo, cultivando a terra e criando animais no pasto, sendo que justamente por isso meus avós se conheceram quando meu avô foi trabalhar na propriedade do pai da minha avó. No final da década de 1960, porém, meus avós foram morar “na cidade” para que os filhos pudessem estudar. Bom, talvez cidade seja uma definição muito ambiciosa para o que deveria ser Araranguá naquela época. Mais apropriado seria dizer que eles decidiram por viver mais próximo às escolas, aos serviços de saúde, ao comércio e às fábricas. Enfim, certo é que apesar dos meus avós terem saído “da roça”, os mais de dez irmãos da minha avó, com minha bisavó, lá ficaram. E assim o tempo foi passando e tudo indo bem.

Em 1998, quando vim estudar em Florianópolis, meus avós, já com os filhos criados, decidiram voltar a morar “na roça”, nas terras do meu bisavô que em parte foram herdadas pela minha avó. A área que minha avó herdou, assim como os irmãos dela, não era grande coisa, mas o suficiente para cada um desdobrá-las em dez ou doze lotes.

Contudo, naquela época, a maior parte dos irmãos e irmãs da minha avó, portanto minhas tias e tios-avós, também haviam saído do campo para morar na cidade e alguns estavam interessados em vender o que herdaram. Disso resulta que uma das minhas tias, irmã da minha mãe, acabou comprando o que coube de herança a uma dessas minhas tias-avós. Na verdade, ela comprou o que havia sido herdado pelos filhos dessa minha tia-avó, que havia falecido há algum tempo.

Não vou entrar em detalhes, pois seria uma longa história que renderia inclusive um novo TCC, mas acontece que parte das terras que no passado era do meu bisavô foram ocupadas, não se sabe bem ao certo como, e passaram à posse de terceiros. O fato veio à tona com o falecimento da minha bisavó, em 2003, ao se levantar as certidões do imóvel para o processo de inventário. Esse detalhe é importante porque ele amarra o que se passou desde a minha visita a Araranguá em 2017.

Naquele fim de semana, estava eu visitando uma das minhas tias, a que havia comprado a tal parte na herança de uma das minhas tias-avós, quando ela me comentou que estava interessada em vender as ditas terras. Perguntei então como faria a transferência para o possível comprador, haja vista todas as desavenças com os posseiros, com o cartório de registro de imóveis e com a fazenda municipal, que impediam a formalização da partilha, a efetivação do desdobro e a retificação da área na matrícula do imóvel.

Como se sabe, um terreno com todas essas encrencas não é fácil passar adiante, pois a chance de se comprar uma dor de cabeça é grande. Ademais, com todos esses perrengues, dificilmente minha tia conseguiria vendê-lo a preço de mercado. Foi daí que ela começou uma saga que durou algumas semanas a fim de tentar regularizar junto à prefeitura ou ao registro de imóveis a área que havia comprado com vistas a facilitar a negociação e viabilizar a transferência da terra ao novo dono.

Até então, as terras deixadas de herança pela minha bisavó haviam sido ocupadas pelos seus filhos, netos e bisnetos, sendo que alguns deles já haviam vendido um lote ou outro por meio de “contratos de gaveta”. Não foi essa, porém, a vontade inicial da minha tia, que gastou tempo e dinheiro a fim de desembaraçar os entraves para a venda e, se possível, desdobrar a área em lotes – o que certamente seria mais vantajoso. Contudo, apesar da boa

vontade e interesse, tendo ela investido inclusive em um projeto de distribuição de energia elétrica para proceder ao desdobro, a empreitada foi totalmente inviabilizada pelas dificuldades impostas pelo Município para que o parcelamento pudesse se dar conforme a lei.

Tendo acompanhado aquele processo de perto, passei a compreender os motivos pelos quais a posse perpetua-se como instituto recorrente entre aqueles que adquirem e transferem terras como as deixadas por herança pelo meu bisavô. Constatei também a distância que infelizmente vigora entre a teoria do planejamento urbano e a construção do espaço real diante da omissão dos órgãos públicos em tornar possível, e viável, o adequado parcelamento do solo em benefício da coletividade.

O resumo da ópera, no caso das terras da minha tia, foi a desistência do processo de regularização tendo em vista todas as negativas que recebeu. Alguns dos meus tios e tias-avós, bem como seus filhos e netos, permanecem comercializando lotes desdobrados informalmente da herança do meu bisavô por meio de contratos de gaveta. Contudo, suspeito que à medida que os irmãos e irmãs da minha avó venham a falecer, o que provavelmente não levará muito tempo, a questão do parcelamento e ocupação “espontânea” das terras deixadas por eles tenderão a se agravar. Tal convicção me ocorre rememorando histórias parecidas que ouvi de outras famílias do interior de Santa Catarina a respeito de propriedades transmitidas por herança e que por imbróglis sucessórios, notariais e administrativos, envolvendo pessoas de boa e de má-fé, tiveram como desfecho uma série de intrigas, rixas e mal entendidos que se arrastam de uma geração à outra.

No caso das terras do meu bisavô, que foram recentemente incorporadas à área urbana do município, a situação atual é de uma ocupação que aos poucos vai crescendo e se integrando à cidade, embora com todas as deficiências de um lugar ocupado sem respeitar os critérios mínimos de planejamento. Contrasta com esse quadro trágico, sem qualquer sinal de intervenção do poder público, a pontualidade com que todos os anos as fazendas municipal e federal exigem dos herdeiros e moradores ali instalados, que sequer possuem matrícula individualizada dos lotes, o recolhimento dos impostos sobre a propriedade, numa demonstração de que o Estado, quando lhe convém, consegue se fazer presente.

Dito isso, e depois de ter contado um pouco do meu contexto familiar, creio que ele explica a oportunidade que tive em presenciar como ocorre no tempo e no espaço o parcelamento do solo à revelia dos órgãos de controle, bem como compreender as razões pelos quais ele acontece. Evidentemente que tenho consciência da realidade particular que acompanhei, embora saiba que ela não seja incomum. Não posso desconsiderar, contudo, que

dada as variáveis próprias, ela apresenta suas limitações de análise, as quais foram obviamente consideradas na elaboração desse estudo.

1.3. Sobre como este trabalho está organizado

Este trabalho está organizado na forma de quatro artigos que tratam do parcelamento do solo e da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos. Escolhi escrevê-lo na forma de artigos que se encontram pelo tema, não como um texto único subdividido em capítulos. Reconheço que se trata de uma forma que se afasta da maneira convencional como os trabalhos monográficos são geralmente escritos, pelo menos na maioria dos cursos de graduação que conheço. Entretanto, é um modelo que vem sendo adotado em alguns programas de pós-graduação, a meu ver, de maneira acertada. Justifico: depois de ter passado por um mestrado e por um doutorado escrevendo trabalhos monográficos organizados em capítulos, que depois precisaram ser praticamente reescritos para serem publicados, tive a boa experiência de realizar um estágio de pós-doutorado no exterior em 2013, quando percebi que este formato praticamente vem desaparecendo lá fora. Naquela oportunidade pude organizar meu relatório em artigos, que à medida que ficavam prontos eram remetidos, revisados e publicados em congressos e periódicos da área, sem a necessidade de que eu tivesse que transcrevê-los depois. Aquela experiência foi para mim um divisor de águas e, desde então, tenho defendido que os trabalhos monográficos sejam escritos dessa maneira. Alerto, portanto, que cada um dos capítulos desse trabalho tem estrutura, método e objetivos próprios, não havendo obrigatoriamente uma continuidade de análise e discussão na sequência em que aparecem dispostos. Na verdade, nem mesmo a redação deles seguiu a ordem como está organizado, pois o quarto capítulo foi o primeiro que escrevi, enquanto o terceiro foi o último. O motivo para essa sequência é que primeiro procurei abordar o assunto a partir da minha experiência empírica, depois persegui a evolução legislativa do tema, e apenas por último tratei de destacar a jurisprudência. Na organização do trabalho, porém, parte por exigência das normas que regem esse TCC, parte pelo apego às escalas, dispus os textos que no meu entender vão do tema geral ao específico, estabelecendo assim a ordem que me pareceu mais adequada à apresentação da pesquisa.

Dito isso, aproveito a oportunidade para pedir de antemão desculpas ao leitor se algumas ideias aparecerem eventualmente repetidas e por rupturas na transição de um capítulo a outro. Apesar de procurar dar certa harmonia à discussão proposta, aqueles que estão

acostumados com a redação monográfica convencional poderão notar alguns sobressaltos devido à ausência de conexão entre os capítulos, amarrações comuns à redação de um texto dessa natureza naquele formato.

A fim dar uma motivação geral para a leitura e explicação da escolha dos temas que são aqui discutidos, esclareço que o primeiro capítulo partiu da necessidade de cumprir com a exigência da coordenação de monografias deste Curso de Direito em haver uma seção dedicada à fundamentação teórica dos trabalhos de conclusão de curso. Apesar da fundamentação teórica aparecer em cada um dos três capítulos, decidi por apresentar no primeiro capítulo aspectos da construção legislativa em torno da política urbana nacional e a sistematizar algumas das principais ideias relacionadas ao tema. Não creio que o resultado alcançado tenha sido brilhante, mas para mim foi um grande aprendizado fazê-lo.

O segundo capítulo, que trata da uniformização da jurisprudência do STJ acerca da regularização de loteamentos irregulares e clandestinos pelos municípios, surgiu meio que por acaso, mas no momento oportuno, quando foi publicada a ementa da tese de uniformização no informativo de jurisprudência daquele Tribunal em agosto de 2019. Com base no estudo daquela decisão ficou claro para mim a forma como estava sendo construída a jurisprudência nos tribunais estaduais acerca da responsabilidade do Poder Público frente aos loteadores e aos loteamentos consolidados às margens da lei. Achei, portanto, que deveria gastar algumas páginas comentando a forma como o entendimento sobre o tema foi sendo aquilatado naquela Corte.

O terceiro capítulo apresenta os temas 985 e 1025 afetados em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas pelo STJ os quais discutem controvérsias relacionadas à ação de usucapião como veículo de regularização fundiária em loteamentos irregulares e clandestinos. Os dois temas certamente são de grande interesse a inúmeros adquirentes de imóveis que buscam o Poder Judiciário a fim de ter reconhecida a posse e a declaração de propriedade sobre a terra e edificações estabelecidas em loteamentos não regularizados.

O último capítulo, que trata dos loteamentos irregulares e clandestinos em Santa Catarina, é fruto da minha experiência familiar, já comentada, bem como de depoimentos que fui guardando nos mais de cinco anos em que me dediquei a pesquisas com agricultores nas áreas rurais do nosso Estado. Ele certamente é o artigo que mais tenho proximidade empírica, mas talvez seja o que menos converge para uma análise jurídica da questão do parcelamento do solo.

Por fim, um adendo que julgo importante: apesar da tentativa de construir uma análise jurídica sobre loteamentos irregulares e clandestinos nesse trabalho, não estou certo que tenha conseguido. Por mais de vinte anos lendo, pensando e escrevendo como geógrafo, suponho que por vezes a minha primeira formação tenha me sabotado e aparecido mais que a atual - tem sido uma luta cada vez mais difícil delimitar um campo de análise ao me confrontar com temas fronteiriços como este. Ainda não estou convencido, mas espero em algum momento conectar de maneira mais adequada essas duas maneiras de enxergar as coisas. É um exercício árduo, mas, que apesar das limitações, espero tê-lo começado por aqui.

2. PARCELAMENTO DO SOLO: DAS TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE CONTROLE ÀS MEDIDAS MITIGADORAS DE REGULARIZAÇÃO

Não é demais afirmar que, no Brasil, a construção legislativa voltada a disciplinar o parcelamento do solo sempre esteve um passo atrás da realidade imposta pelas formas de uso e ocupação do espaço. Do período colonial ao republicano, as propostas emanadas pelo poder central com o intuito de gerir o processo de apropriação, concentração e divisão da terra foram caracterizadas como intervenções mais ou menos tardias, estabelecidas quase sempre com o propósito de amenizar situações consolidadas. Essas intervenções, cada vez mais complexas ao longo do tempo, acompanharam as mudanças no *locus* da atividade econômica, bem como demandaram medidas com vistas a corrigir os problemas decorrentes do acelerado adensamento urbano e do parcelamento ilegal do solo. Decorrem daí as atuais políticas de regularização urbanística: fundiária, imobiliária, de edificações etc.

Tais políticas, voltadas a sanar as limitações em relação ao uso, gozo e disposição da propriedade aparecem materializadas na concessão de título de domínio e têm como pano de fundo os parcelamentos realizados às margens da lei. A ausência de titulação da propriedade, mesmo nas situações em que o loteador detém o da gleba, resulta geralmente da desobediência do empreendedor privado aos diplomas normativos para o parcelamento. Essa conduta produz enorme contingente de adquirentes de imóveis sem registro, instalados em loteamentos alijados de infraestrutura urbana mínima e desassistidos dos serviços públicos mais básicos prestados pelo Estado. Por outro lado, as edificações irregulares acarretam para seus donos dificuldades em vender, transferir e alugar os imóveis, bem como para contratar financiamentos bancários e assegurar a veracidade das informações em inventários e testamentos (SÃO PAULO, 2020). Diante desse contexto é que se considera praticamente impossível tratar da questão do parcelamento irregular e clandestino do solo sem cuidar de discutir a regularização fundiária e imobiliária, pois os referidos problemas se entrelaçam na discussão sobre o planejamento urbano das cidades brasileiras.

Historicamente, a primeira tentativa legislativa de regularização fundiária no Brasil remonta à Lei de Terras, ainda durante o Império. Até então, por mais de trezentos anos, o país não dispunha de qualquer outro meio de acesso à terra que não fosse a concessão de sesmarias a particulares mediante sua permanência na posse. Logo, não existia de fato a possibilidade de haver a aquisição privada da propriedade. A concessão de sesmarias,

segundo Leonelli (2010), poderia ser feita diretamente pela Coroa Portuguesa ou por intermédio da Igreja, que no período colonial também possuía a competência para repassar a terra por doação ou aforamento. Em qualquer um dos casos, de acordo com Silva (1996), as terras permaneciam como propriedade da Coroa e era cedido ao donatário apenas o usufruto.

Entretanto, foi em 1821, por iniciativa de José Bonifácio, que se iniciou a superação do sistema sesmarial e de aforamento por meio da elaboração de uma legislação específica que considerasse um novo regime jurídico de aquisição da propriedade. Esse novo regime, efetivado pela publicação da Resolução 17, de julho de 1822, foi consolidado depois pela Constituição de 1824, que pôs fim à concessão de sesmarias e viabilizou a aquisição da propriedade pública pelo particular através da posse (CAVALCANTE, 2005).

Em 1850, a aquisição da propriedade pela legitimação da posse sobre o domínio de terras da Coroa foi aprofundada com a promulgação da Lei de Terras⁴. De acordo com Treccani (2009), o direito de propriedade, reconhecido desde a década de 1820, foi complementado pela Lei de Terras, orientada no sentido de regimentar a propriedade privada do solo e estabelecer como única forma possível de acesso à terra a compra e venda, não mais a concessão pública. Além disso, a referida lei limitou o acesso à propriedade pelo trato mercantil e restringiu sua aquisição pela posse apenas às situações previamente estabelecidas⁵. Para tanto, complementar à medida, foi editado o Decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854, que tratou dos instrumentos de regularização e titulação da propriedade na mão de posseiros ou cessionários exclusivamente por meio dos registros paroquiais da posse, os quais eram supervisionados pela Repartição Geral das Terras Públicas, “órgão responsável por dirigir a medição, dividir e descrever as terras devolutas e prover sua conservação.” (CAVALCANTE, 2005, p. 6). A atuação da mencionada repartição tornou-se imprescindível porque somente pela demarcação, delimitação e descrição da gleba, podia-se comprovar a posse, adquirir a propriedade e transacionar a terra.

A demarcação das terras públicas e legitimação da posse das terras ocupadas, contudo, foi alvo de inúmeras controversas entre posseiros, cessionários e agentes da Coroa. Muitas foram as suspeitas de fraudes sobre os registros paroquiais e os desencontros entre a anotação da área concedida e da efetivamente ocupada. Além disso, sem delimitação e descrição

⁴ Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850.

⁵ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

precisa, a demarcação tornou-se extremamente morosa e tumultuada. Dadas tais dificuldades, a Coroa Portuguesa decidiu, em um primeiro momento, atenuar os critérios de demarcação e tolerar a concessão de títulos de propriedade por meio da mera declaração de posse dos interessados (MARX, 1991; LEONELLI, 2010). Porém, em 1878, ao se constatar ser a medida ineficaz e equivocada, pois apenas ratificou as fraudes, a Lei de Terras foi abandonada junto com o serviço de inspeção de terras públicas.

Apesar de seu relativo fracasso, a Lei de Terras cumpriu papel relevante ao alçar a terra como mercadoria e permitir que fosse loteada, introduzindo a prática do parcelamento e da comercialização de lotes por meio da figura do loteador. Disso resulta que “de loteiro, concessionário, posseiro eventual ou precário, o loteador tornou-se proprietário de terras, seja ente particular ou o próprio Estado” (LEONELLI, 2010, p. 51). Além disso, ao favorecer o surgimento do loteador e a comercialização de lotes demarcados, a Lei de Terras foi a primeira a estruturar, ainda que de forma incipiente, a aglomeração urbana.

Com o abandono da Lei de Terras, o quadro de desordem fundiária permaneceu até a promulgação da Constituição de 1891 que, longe de resolver a questão, previu uma solução simples ao problema: transferiu a demarcação de terras públicas e a concessão de títulos de propriedade da União para os Estados. Naquele momento, diante do crescimento do comércio externo de gêneros agrícolas, as atenções do governo central se voltaram às reformas urbanas, sendo fortalecidas as iniciativas que davam respaldo à urbanização das regiões portuárias e às obras de saneamento visando a atender os fluxos do mercado agroexportador.

Fora das regiões portuárias, com a atuação tímida de loteadores privados, o Estado buscou controlar o processo de parcelamento do solo e ordenar a ocupação das cidades respaldado nas legislações de controle urbanístico. Para tanto, o governo federal, junto aos governos estaduais, criou comissões responsáveis pelas reformas sanitárias e urbanas, ao mesmo tempo em que se reforçou a capacidade do Estado em exercer o poder de polícia com o propósito de fazer cumprir os instrumentos de planificação. Não por outro motivo, a legislação urbanística do período “esteve baseada nos ‘Códigos de Posturas’, de origem colonial, e só mais tarde, em 1920, é que começa a ser substituída por códigos de obras e pelas leis de zoneamento urbano (QUINTO JR, 2003).

Entretanto, como ensina Villaça (1999), o interesse público pelo zoneamento não se deu por outro motivo senão pela tentativa de resguardar o interesse das elites urbanas. A ambição do zoneamento como instrumento de melhoramento e embelezamento da cidade condiz com o período que se prolonga de 1875 a 1930. Nesse período, percebem-se duas

fases: a primeira de ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento dos centros urbanos, a segunda de deterioração decorrente da falta de planejamento a longo prazo. Para Maricato (2000), esse período é marcado pela contradição entre o embelezamento e a disponibilização de infraestruturas com vistas a privilegiar as elites e a exclusão da população mais pobre, expulsa para os morros e passando a conviver com todos os efeitos da segregação espacial urbana.

Na década de 1930 já era perceptível o acúmulo de problemas relacionados ao zoneamento classista, ao *déficit* habitacional, e ao abandono das políticas dirigidas à melhoria estética e sanitária das cidades. Naquela década, a crescente industrialização, resultante da política de substituição das importações, ainda que restrita às capitais estaduais, estimulou a atração da população rural para as cidades a fim de empregar-se nas fábricas e fixar residência nas áreas urbanas. Essa urbanização acelerada, produzida pelas classes operárias acarretou forte guinada na legislação urbanística, dirigida agora para a regulamentação da segregação socioespacial urbana (QUINTO JR., 2003)⁶.

Segundo Villaça (1999), a segregação socioespacial resultou em uma série de medidas que visavam à contenção ao crescimento das periferias e a restrição da ocupação dos bairros mais luxuosos pela população trabalhadora. Nesse sentido, a legislação urbanística da época foi marcada, de início, pelo reforço em policiar os usos e a ocupação do solo. Essa pretensão, contudo, foi logo em seguida perdida frente à redução da influência das elites sobre setores em ascensão como o mercado imobiliário e o de transportes urbanos que, na transição entre as décadas de 1930 e 1940, impuseram aos poderosos reconhecer o colapso do embate entre o centro e a periferia urbana.

Embate vencido, as medidas policiaescas do período passam a ceder lugar à ideia de um planejamento global da cidade, ou seja, de um plano geral que abrangesse “não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas” (VILLAÇA, 1999, p. 204). Essa concepção de planejamento global, além de alterar a posição político-jurídica sobre a disciplina do parcelamento, deu origem ao discurso sobre a maioria dos problemas urbanos que se estenderão ao longo de todo o século XX: o caos urbano, o crescimento descontrolado e a necessidade de ordenamento. Para tanto, inaugura-se a fase do “urbanismo do plano diretor” e o que se convencionou chamar de “planejamento do discurso”, em substituição ao

⁶ Do ponto de vista do parcelamento do solo é desse período o Decreto-Lei n. 58, de dezembro de 1937, regulamentado no ano seguinte pelo Decreto nº 3.079, que tratou da delimitação do perímetro urbano pelos municípios e oficializou a implantação de loteamentos urbanos e rurais (HONÓRIO, 2006).

planejamento executado, uma característica da política urbana nacional que perdurou até a década de 1960 (VILLAÇA, 1999).

Analisando o período, Quinto Jr. (2003) reconhece que a limitação de poder das classes dominantes se tornou aparente com o aumento das dimensões físico-territoriais das cidades. Os pressupostos do planejamento reinantes até então, centrados nos códigos de obras e nas legislações de zoneamento, deixaram de ser suficientes para responder aos anseios dos trabalhadores urbanos por moradia, infraestrutura e por novas áreas de expansão. Disso resultou o reconhecimento pelo Estado dos problemas urbanos como a deficiência na oferta de habitação que atendesse às classes populares aglomeradas na periferia.

Para Villaça (*op.cit.*), essa rápida ocupação das franjas urbanas, especialmente a partir da década de 1940, teve como reflexos a explosão de loteamentos clandestinos, a redução da cobertura da rede de saneamento e o aumento das dificuldades de mobilidade, problemas que contribuíram para o agravamento do caos urbano. Diante disso, desenvolveu-se o pensamento de que os problemas urbanos derivavam da falta de um planejamento sistemático e a longo prazo. Com vistas a preencher essa lacuna, a Administração Pública passa a conceber “planos diretores”, documentos elaborados com a finalidade de disciplinar o uso do solo e servir de instrumento de política urbana, iniciativa que vai acompanhar a transição dessa urbanização da década de 1940 até outra, que se instala no pós-guerra.

Há relativo consenso entre os urbanistas que o final da Segunda Guerra marca o início de uma acelerada e acentuada transformação das cidades brasileiras como efeito dos avanços da industrialização, do desenvolvimento das forças produtivas e da modernização da sociedade (MARICATO, 2000, PRADO JÚNIOR, 1990; SANTOS, 2005). Para Milton Santos (2005), a urbanização desse período é resultante do crescimento demográfico, da natalidade elevada e da mortalidade em descenso, dos progressos sanitários e da própria urbanização. Emília Maricato (2000) e Caio Prado Júnior (1990) chamam a atenção para as políticas econômicas do período e seus efeitos sobre a política habitacional, da formação do mercado interno e de ascensão de uma classe média nacional. De acordo com Santos (1988), sucede desse contexto o crescimento da população urbana, que representa 36% da população do país em 1950, alcança 46% em 1960, e chega a 57% em 1970. Nesse intervalo de tempo, o território é remodelado: constroem-se estradas e rodovias, ao mesmo tempo em que se modernizam os sistemas de transportes e as comunicações. Por outro lado, a urbanização sem precedentes das décadas de 1960 e 1970 repercutiu em uma complexificação dos problemas

urbanos, inclusive nas cidades médias, que passaram também a contar com planos diretores construídos agora sob forte perspectiva tecnicista.

Sobre tais planos e os principais problemas urbanos neles destacados, pesquisa realizada por Ultramari e Da Silva (2017) constatou que entre as décadas de 1960 e 1980 o uso, a ocupação e o parcelamento do solo representavam a questão urbana mais crítica nas dez principais cidades do país. Esse cenário demonstra a importância dada à regulação da ocupação urbana pelos governos locais à época, sendo o período marcado pela aprovação dos dois principais marcos normativos relacionados ao tema: o Estatuto da Terra, em 1964, e a Lei de Parcelamento do Solo, em 1979. Hoje reconhece-se o papel desses instrumentos para reorientar a política urbana nos municípios, embora não se possa afirmar que os problemas referentes ao uso, à ocupação e ao parcelamento estejam resolvidos.

Diante disso, o objetivo desse capítulo é o de revisitar os principais diplomas legais relacionados ao parcelamento do solo e à regularização fundiária e imobiliária, bem como destacar os avanços trazidos pela política urbana na Carta Magna de 1988. Na discussão dos referidos instrumentos serão apontados os principais mecanismos de intervenção disponíveis ao Poder Público para o uso e ocupação ordenada do espaço urbano e apresentada, ao final, a tese fixada pelo STJ voltada a assegurar a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos pelos municípios.

2.1. Do Parcelamento do Solo previsto no Estatuto da Terra

O parcelamento do solo rural foi inicialmente previsto no Decreto-Lei n. 58/37, regulamentado por meio do Decreto nº 3.079/38, que ao dispor sobre a divisão, a oferta pública e a venda de lotes, possibilitou a execução de planos de loteamento em áreas urbanas e rurais⁷. Porém, com a promulgação do Estatuto da Terra, o loteamento de imóveis rurais ficou restrito ao parcelamento do solo com fins econômicos rurícolas e não habitacionais (BARROSO, 1993).

De acordo com Gomes da Silva (1982), o Estatuto da Terra é conhecido como a lei brasileira de reforma agrária. Viabilizada por meio da Emenda Constitucional nº 10, de novembro de 1964, a lei procurou oportunizar o acesso à terra a pequenos produtores por meio da reforma agrária, bem como assistir os proprietários de imóveis rurais por meio de medidas de política agrícola. No referido Estatuto, o imóvel rural é definido como “o prédio

⁷ Art. 1º do Decreto-Lei n. 58/37

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 privada⁸”. Depreende-se daí o critério de destinação ou finalidade como o preferencial para categorização do imóvel como rural. O critério locacional, como se percebe, é indiferente, podendo ser considerado rural mesmo o imóvel inserido no perímetro urbano.

Entretanto, segundo a lei, devido à finalidade agro-extrativista-pastoril do imóvel rural, ele não pode ser parcelado para fins urbanos, ainda que estabelecido em zona urbana. Logo, o parcelamento do solo para fins urbanos é restrito aos imóveis localizados em área urbana ou de urbanização específica, sendo o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos admitido apenas quando há mudança na finalidade do imóvel, combinado com sua inserção na área urbana legalmente definida pelo município (STIFELMAN; GARCEZ, 2019). Nessa direção, como bem expôs José Afonso da Silva (2012), apesar da jurisdição municipal estar restrita às áreas urbanas e de expansão urbana, ao Poder Público local cabe orientar a urbanização de seu território e, de modo negativo, declarar que o solo fora do perímetro urbano deve permanecer de uso rural.

A vedação legal ao parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos não tem impedido, porém, o loteamento ilegal desses imóveis. Muito disseminados no mercado imobiliário e voltados ora às classes populares, ora às de alto poder aquisitivo, os loteamentos rurais tornaram-se nas últimas décadas atrativos à população que procura por terra urbana de valor acessível ou por consumidores que buscam por imóveis em condomínios rurais de luxo. Esses loteamentos, contudo, são exemplos de empreendimentos edificados com frequência de maneira clandestina, pois deixam de cumprir com os requisitos para o parcelamento do solo rural previstos na legislação de regência. O parcelamento do solo rural é admitido apenas quando respeitada a sua finalidade social e econômica, segundo os comandados dados pelo próprio Estatuto da Terra. Conforme o documento, o imóvel rural é parcelável desde que respeitada a dimensão mínima do módulo rural regional⁹. O módulo rural é unidade de medida agrária definida como a área mínima suficiente para que o produtor rural e sua família possam viver e progredir com a atividade por eles desempenhada (HONORIO, 2006). A limitação do parcelamento à dimensão do módulo rural, como explicam Almeida e Sardagna (2000), visa a garantir à propriedade rural cumprir sua função social e evitar a proliferação de

⁸ Art.4º, I, da Lei n. 5.504/64.

⁹ Art. 65 da Lei n. 5.504/64

minifúndios, ou seja, glebas extremamente subdivididas que dificultariam a manutenção das famílias no campo. Diante desse objetivo, a única possibilidade de desmembramento do imóvel rural, pelo menos até 1968, era pelo seccionamento da propriedade rural em razão da construção de obra de utilidade pública¹⁰. Nas demais hipóteses, o parcelamento do solo rural não encontrava amparo legal, de modo que mesmo na sucessão previa-se a “concessão de crédito para aquisição de quota ideal pertencente a herdeiros-condôminos quanto à questão da transmissão *causa mortis*, de modo a evitar a divisão do imóvel rural em área de dimensão inferior ao módulo rural.” (ALMEIDA; SARDAGNA, 2000, p. 214).

Entretanto, ao longo do tempo, as restrições ao parcelamento das áreas rurais, contrariando os objetivos do Estatuto da Terra, passaram a ser progressivamente flexibilizadas. Em 1972, a Lei n. 5.868, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, permitiu o parcelamento dos imóveis rurais aquém da dimensão mínima do módulo rural¹¹. Para tanto, estabeleceu como parâmetro para o parcelamento a menor área entre o módulo rural e a fração mínima de parcelamento (FMP), índice que considera além do módulo, a atividade desenvolvida no imóvel e sua localização¹². O valor de referência da FMP foi individualizado a cada município do país e sua normalização ficou a cargo do INCRA.

Almeida e Sardagna (2000.), advogando contra o dispositivo, alegam que a autorização para o parcelamento teve forte repercussão sobre os princípios gerais do Direito Agrário, pois permitiu a criação de imóveis rurais que pelo seu tamanho, inferior ao módulo rural, dificultaram o progresso e o desenvolvimento social das famílias no meio rural. Por outro lado, é preciso considerar que a redução no tamanho dos imóveis contribuiu para a substituição nas formas de uso do solo, estimulando as iniciativas de urbanização, pois à medida que as propriedades se tornam economicamente inviáveis, aumentaram-se as chances de os pequenos proprietários abandonarem o trabalho no campo e alterar a destinação dada à propriedade.

De modo a agravar esse quadro, a Lei n. 11.326/2006, que dispôs sobre a Liquidação de Créditos Concedidos aos Assentados da Reforma Agrária, flexibilizou ainda mais a transição da propriedade rural em urbana ao excluir os agricultores familiares da necessidade de observar os critérios definidos pelo Estatuto para o parcelamento. De acordo com a referida lei, o desmembramento abaixo da fração mínima de imóveis rurais pode ser realizado em três hipóteses: pelo enquadramento do interessado como agricultor familiar; pela aquisição de

¹⁰ Redação dada pelo Decreto n. 62.504/68 ao regulamentar o art. 65 da Lei n. 5.504/64.

¹¹ Art. 8º da Lei n. 5.868/72

¹² Art. 8º, §1º, da Lei n. 5.868/72

parcela de imóvel a ser anexado a imóvel confrontante; e pela inserção do imóvel no perímetro urbano do município¹³. Adiante, a Lei n. 11.446/2007 estendeu a possibilidade de parcelamentos em dimensão menor ao módulo quando promovidos pelo Poder Público em programas de apoio à agricultura familiar cujos beneficiários são agricultores que não possuem outro imóvel¹⁴.

Apesar da abertura ao parcelamento do solo do imóvel rural conferido por tais instrumentos, não se pode deixar de notar a importância histórica em impedir a urbanização acelerada e indiscriminada das áreas rurais, especialmente entre as décadas de 1960 e 1980. Do ponto de vista do planejamento, é preciso lembrar que durante quinze anos o instrumento foi o principal diploma normativo de abrangência nacional a respeito do parcelamento do solo, fixando-se, por contraste, como orientador da lei de parcelamento do solo urbano.

2.2. Da Lei de Parcelamento do Solo Urbano

Em 1979, o Brasil recebeu pela primeira vez uma lei que deu atenção especial ao parcelamento do solo urbano. De autoria do Senador Otto C. Lehmann, a Lei n. 6.766/79 decorreu das discussões e análises sobre o tema no Seminário “O Homem e a Cidade”, realizado quatro anos antes em Brasília. Além das contribuições trazidas daquele encontro, a proposta apresentada por Hely L. Meirelles e Eurico A. Azevedo, de 1966,¹⁵ e o anteprojeto resultado do “Seminário Sobre o Uso do Solo Urbano”, realizado em 1969, foram decisivos para embasar a proposta (LEONELLI, 2010).

Até 1979, o Decreto-Lei n. 58, de 1937, era o diploma legal que tratava do tema de maneira mais específica. Entretanto, tendo em vista a intensa urbanização presenciada a partir da década de 1940, o referido diploma passou a ser considerado defasado frente aos desafios de regular o uso e a ocupação do solo urbano. Na visão de Farias (2019), aquele decreto, ao tratar especificamente do loteamento e da venda de terrenos para pagamento em prestações, deu ênfase aos aspectos contratuais e registrais do parcelamento, sem dar relevo à discussão urbanística.

A fim de mudar esse panorama, a lei n. 6.766/79, também conhecida por Lei Lehmann, visou estabelecer as diretrizes e a definir os parâmetros urbanísticos mínimos a

¹³ Art. 27, §4º, da Lei n. 11.326/2006.

¹⁴ Redação dada ao art. 5º da Lei n. 5.504/64 pela Lei n. 11.446/2007.

¹⁵ Decreto-Lei n. 271/1967.

serem considerados para o parcelamento. Para tanto, a lei foi precursora em incluir em seu texto, além das modalidades de parcelamento, os requisitos urbanísticos a serem exigidos do loteador. Desse modo, mais que um conjunto de regras de segmentação de glebas, o instrumento normativo preocupou-se com as consequências estruturais, sociais e econômicas do parcelamento. A ideia geral da lei foi a de considerar o parcelamento como atividade pública, ainda que executada por particulares. Resulta daí a exigência que fez pela chancela do Poder Público para a execução da atividade de parcelamento em conformidade com as condições materiais e formais previstas nos planos de desenvolvimento urbano. Nesses termos, “a lei abraçou a noção urbanística como de ordem pública e de interesse social, o que exige o controle direito do Poder Público.” (FARIAS, 2019, n.p.).

O controle pelo Poder Público sobre o parcelamento do solo está previsto em vários dispositivos da norma: na definição das diretrizes locais para uso do solo¹⁶, na apreciação e aprovação prévia pelos municípios para a execução regular dos projetos de loteamento e desmembramento¹⁷, na proibição ao parcelamento em áreas não definidas como urbana, de expansão urbana ou urbanização específica¹⁸, assim como na vedação ao loteamento ou ao desmembramento em áreas não edificáveis definidas no plano diretor ou na legislação dele derivada¹⁹. Em relação à prerrogativa para regular o parcelamento, conferiu-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência legislativa complementar²⁰.

Como destaca Barreiros (1998), o parcelamento do solo é um dos aspectos que mais interferem no urbanismo. Nesse sentido, o descontrole urbanístico sobre o parcelamento acarreta prejuízos não apenas à população assentada em áreas com infraestrutura e serviços básicos deficientes como à coletividade, com reflexos negativos sobre o equilíbrio na distribuição dos recursos públicos, no zoneamento e na estética urbana. Nesse aspecto, a Lei de Parcelamento trouxe uma série de critérios a serem observados no fracionamento de imóveis com fins de garantir a habitabilidade digna nas cidades: a necessária disponibilidade de infraestrutura mínima para qualificação das áreas loteadas ou desmembradas²¹, o cumprimento dos requisitos urbanísticos pelos investidores privados para apreciação e aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento²², a proibição de parcelamento de

¹⁶ Art. 6º da Lei n. 6.766/79

¹⁷ Art. 7º da Lei n. 6.766/79

¹⁸ Art. 3º da Lei n. 6.766/79

¹⁹ Art. 12, §3º, da Lei n. 6.766/79

²⁰ Art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/79

²¹ Art. 4º, 5º, 6º, da Lei n. 6.766/79

²² Art. 6º ao 17 da Lei n. 6.766/79

terrenos considerados insalubres ou perigosos²³, e a necessidade de registro imobiliário do empreendimento em até 180 dias²⁴. Com efeito, houve avanços também em relação às exigências colocadas ao loteador particular para realização do parcelamento, como a destinação de áreas²⁵ para composição do sistema de circulação, para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e para os espaços livres de uso público²⁶.

Pelo exposto, depreende-se que a lei procurou regular, direta ou indiretamente, as principais operações que envolvem o parcelamento urbanístico do solo, além de prever, adicionalmente, medidas protetivas aos adquirentes de lotes em loteamentos irregulares. Não por menos, como lembra Farias (2019, n.p.), além dos requisitos urbanísticos, “a norma versou ainda sobre o registro do loteamento e do desmembramento, sobre os contratos e sobre os crimes relacionados ao parcelamento irregular”. Para execução de tais medidas, ficou facultado²⁷ ao Poder Público Municipal a regularização de loteamentos não autorizados (clandestinos) ou executados sem a observância das determinações do ato administrativo de licença (irregulares)²⁸. Nesse sentido, determinou-se a prévia notificação do loteador para que o faça²⁹ e, na sua inércia, a possibilidade de o Município assumir os trâmites de sua regularização. Para tanto, coube à municipalidade implementar a infraestrutura necessária e tomar as providências junto ao registro de imóveis a fim de se evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e defender o direito dos adquirentes de lotes³⁰. Nesse cenário, desde a constatação da irregularidade do parcelamento, deverão os adquirentes suspender o pagamento das prestações³¹ e depositá-las judicialmente, as quais serão levantadas pelo loteador se providenciada a regularização³² ou confiscadas a título de ressarcimento pelo Poder Público quando da sua execução supletiva³³.

Em relação aos contratos, a lei elencou vários dos institutos já previstos na lei civil: a irretratabilidade dos compromissos de compra e venda e o direito à adjudicação

²³ Art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/79

²⁴ Art. 18 da Lei n. 6.766/79

²⁵ Art. 9º, §2º, III, da Lei n. 6.766/79

²⁶ Art. 4º, I, da Lei n. 6.766/79

²⁷ Atualmente, a jurisprudência do STJ apreende a faculdade dada pelo art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo como um “poder-dever”, como será discutido adiante.

²⁸ Art. 40 da Lei n. 6.766/79

²⁹ Art. 38, II, da Lei n. 6.766/79

³⁰ Art. 40 da Lei n. 6.766/79

³¹ Art. 38 da Lei n. 6.766/79

³² Art. 3º, §3º da Lei n. 6.766/79

³³ Art. 40, §1º da Lei n. 6.766/79

compulsória³⁴, os meios de transmissão de direitos decorrentes do negócio jurídico³⁵, os requisitos e as obrigações advindas da rescisão contratual³⁶ ou da sucessão mediante ato *inter vivos* ou *causa mortis*³⁷, e a administração dos imóveis por associações de moradores³⁸. Além disso, nas disposições gerais, a norma é taxativa quanto à proibição de venda ou promessa de venda de loteamento ou desmembramento não registrado³⁹, devendo o adquirente do lote suspender o pagamento e notificar o loteador para suprir a falta⁴⁰. Por fim, a lei anunciou uma série de tipos penais relacionados ao parcelamento ilegal, entre os quais a execução, veiculação de proposta ou formalização de contrato de compra e venda de imóvel irregular⁴¹. Também foi tipificado como crime o registro de loteamento ou desmembramento não aprovado ou do contrato de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de direitos de parcelamentos não registrados⁴².

Apesar dos avanços legislativos trazidos pela Lei Lehmann, sabe-se que os problemas envolvendo o parcelamento ilegal do solo não foram estancados. Pelo contrário, o clamor popular pela moradia urbana, acompanhada da morosidade do Estado em amenizar o *déficit* habitacional, tem demonstrado o agravamento das situações de acesso à terra ausente de qualquer controle urbanístico. Fatores como especulação fundiária e imobiliária, ao lado de reduzidos investimentos em crédito habitacional e aumento da pobreza urbana, podem ser elencados como dificuldades para planificação das cidades brasileiras como desejado pela lei de parcelamento do solo urbano. Ademais, é preciso lembrar que apenas com a Constituição de 1988 é que a política urbana recebeu tratamento relevante como projeto de desenvolvimento nacional. Ainda assim, foram necessários trezes anos entre a promulgação da Carta Constitucional e a aprovação da Lei n. 10.251/2001, o Estatuto da Cidade, para que o Brasil tivesse de fato um documento norteador para o planejamento urbano.

³⁴ Art. 25 da Lei n. 6.766/79

³⁵ Art. 26 e 31 da Lei n. 6.766/79

³⁶ Art. 28 da Lei n. 6.766/79

³⁷ Art. 29 da Lei n. 6.766/79

³⁸ Art. 36-A da Lei n. 6.766/79

³⁹ Art. 37 da Lei n. 6.766/79

⁴⁰ Art. 38 da Lei n. 6.766/79

⁴¹ Art. 50 e 51 da Lei n. 6.766/79

⁴² Art. 52 da Lei n. 6.766/79

2.3. Da Política Urbana na Constituição de 1988

Foi a Constituição de 1988 que pela primeira vez na história constitucional brasileira dedicou um capítulo à Política Urbana. A positivação dessa política na ordem constitucional teve por base a Emenda Popular de Reforma Urbana produzida por organizações sociais e indivíduos envolvidos com o tema. Para tanto, a referida emenda pautou como princípios gerais para o tratamento da questão a autonomia dos governos municipais, a gestão democrática das cidades, o direito social à moradia, a regularização dos assentamentos informais, o reconhecimento da função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária.

No texto constitucional, a Política Urbana, ao lado dos capítulos que tratam da atividade econômica, da política agrícola e fundiária, da reforma agrária e do sistema financeiro, constitui um dos pilares do sistema econômico (SILVA, 2014). Carvalho Filho (2003) observa que a posição topográfica do capítulo indica a correlação entre a organização das cidades e a ordem econômica e financeira, de modo que a política urbana não deve ser apreendida sem os reflexos locais e como parte do regime democrático.

Em relação à concepção de política de desenvolvimento urbano estampada na Carta Magna de 1988, José Afonso da Silva (2014) esclarece que ela está alicerçada na compatibilização entre o art. 21, XX, que concede à União competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que propõe como objetivo da mencionada política ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesse sentido, ao ter fixado os objetivos para o desenvolvimento urbano, a Constituição revelou a importância da matéria. Ainda na visão do autor, apesar de não ter sido boa a concepção de restringir o desenvolvimento urbano ao alcance dos objetivos intraurbanos, quando seria pertinente vinculá-lo a uma política mais ampla de desenvolvimento econômico e social, inclusive de dimensão interurbana e além do nível municipal, o texto foi coerente ao incumbir os Municípios pela sua execução⁴³.

Carvalho Filho (*op.cit*) compreende que o preceito lapidado no art. 182 da Constituição Federal é de fácil dedução, tem caráter proativo e finalístico, bem como apresenta objetivos bem definidos a serem alcançados pela operacionalização das respectivas ações pelo Poder Público, entendendo que “de nada valerão as formas federais que traçam as

⁴³ Art. 30, VIII.

diretrizes gerais se não houver a efetiva ação para concretizá-las.” (CARVALHO FILHO, 2003, p. 175).

Dito isso, importa pontuar que a Constituição assentou o plano diretor como o instrumento básico para aplicação da política urbana, sendo obrigatório para cidades com população acima de vinte mil habitantes⁴⁴. Para Castilho (2013), tal medida alçou o plano diretor como documento orientador da política urbana municipal, apesar de estabelecer um patamar populacional mínimo para sua exigência. Carvalho Filho (*op.cit.*) defende, entretanto, que todos os municípios deveriam contar com um plano a fim de evitar desde o início o agravamento dos problemas urbanos. Em nosso entender a proposta parece coerente, pois a Constituição deu competência aos referidos entes federativos para promover o ordenamento territorial independentemente do número de habitantes⁴⁵. Em qualquer caso, para sua implementação, o plano urbanístico depende de prévia aprovação pela Câmara Municipal, sujeitando-se, portanto, ao princípio da legalidade (SILVA, 2014).

Ao submeter a propriedade privada aos anseios do ordenamento urbano, o texto constitucional vislumbrou que a função social da propriedade urbana fosse cumprida⁴⁶. Embora não tenha expressado a rigor qual o teor dessa função, Silva (2014) a compreende como a capacidade de realizar as chamadas funções urbanísticas, ou seja, assegurar a habitação, as condições adequadas de trabalho, de recreação e de circulação humana. Nesse sentido, para sua efetivação, a declaração de direitos previu medidas a serem adotadas pelo Poder Público a fim de exigir do proprietário adequado aproveitamento do imóvel⁴⁷: o parcelamento e a edificação compulsória⁴⁸, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo⁴⁹, e a desapropriação mediante prévia e justa indenização⁵⁰. A respeito das referidas modalidades de intervenção estatal na propriedade privada, Tavares (2012) aponta que elas devem ser aplicadas de maneira sucessiva, sendo a perda da propriedade, por ser medida mais rigorosa e penosa, decretada apenas em último caso.

Em relação a tais institutos, o parcelamento compulsório implica na divisão física da propriedade urbana em conformidade com o interesse público. A edificação compulsória, por

⁴⁴ Art. 182, §1º

⁴⁵ Art. 30, VIII: Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, como aponta Fernandes (2010, p.56), “até hoje, a maioria dos municípios brasileiros possui um conjunto insuficiente de leis urbanísticas básicas que determina perímetros e aprova códigos de obras tradicionais (...).”

⁴⁶ Art. 182, §2º, da CRFB/88

⁴⁷ Art. 183 da CRFB/88

⁴⁸ Art. 183, I, da CRFB/88

⁴⁹ Art. 183, II, da CRFB/88

⁵⁰ Art. 182, §3º c/c 183, III, da CRFB/88

sua vez, é a imposição para que o proprietário arque com a construção de edifício em sua propriedade (TAVARES, 2012). Sobre eles, Denaldi *et al.* (2015) chamam a atenção para o fato de que apesar de serem introduzidos no direito brasileiro apenas durante o século XX, a legislação europeia já reconhecia a importância dos instrumentos de intervenção urbanística concebidos com a finalidade de induzir que imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados, atendessem ao interesse social e coletivo. Logo, entendem os autores serem os institutos fundamentais a fim de concretizar a efetiva função social da propriedade.

O instituto da progressividade do IPTU no tempo, por sua vez, tem por objetivo evitar a permanência de imóveis desocupados à espera da valorização imobiliária no interior das áreas urbanas. O IPTU progressivo, disciplinado pelo Estatuto da Cidade, caracteriza-se pela possibilidade de o Poder Público Municipal majorar a alíquota do imposto por cinco anos consecutivos quando o proprietário deixa de cumprir com as condições e prazos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória do imóvel⁵¹. Decorrido o período de cinco anos, poderá o Município manter a cobrança máxima até que satisfeita a obrigação ou proceder à desapropriação⁵². Conforme Silva (2014, p.830), “a propriedade urbana pode ser desapropriada como qualquer outro bem de propriedade privada, mas a Constituição prevê dois tipos de desapropriação para o imóvel urbano: a ordinária e a extraordinária”. Segundo Cristóvam (2018), a desapropriação ordinária é o procedimento administrativo que permite ao Estado confiscar a propriedade motivada por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização⁵³. A desapropriação extraordinária, por sua vez, tem natureza sancionatória, dirigida a punir o não cumprimento de obrigação ou o ônus urbanístico imposto ao proprietário pela não edificação, não utilização ou subutilização do solo urbano. Nesses termos, segundo o autor, a desapropriação para fins de reforma urbana, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, deve incidir sobre a propriedade urbana que deixa de cumprir sua função social, sendo a indenização feita com títulos da dívida pública com prazo de resgate máximo de até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas, sendo garantido o valor real da indenização além dos juros legais.

Por fim, o capítulo dedicado à Política Urbana na ordem constitucional cuidou do direito à regularização de assentamentos informais consolidados, por meio “de instrumentos jurídicos que visam viabilizar os programas de regularização fundiária nos assentamentos em

⁵¹ Art. 7º da Lei n. 10.257/01.

⁵² Art. 7º, §2º, da Lei n. 10.257/01.

⁵³ Art. 5º, XXIV, e 182, §3º

terras privadas⁵⁴ e nos assentamentos em terras públicas⁵⁵” (FERNANDES, 2010, p.58). Os dois institutos formulados para tanto foram a usucapião especial urbana e a concessão de uso, que pretendiam beneficiar o possuidor de imóvel de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptos, sem oposição, e que a utiliza para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural⁵⁶. Para pleitear o direito à usucapião especial urbana ou a concessão de uso⁵⁷, o texto constitucional previu que o título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil⁵⁸, sendo o reconhecimento dessas modalidades concedidas uma única vez ao mesmo possuidor⁵⁹, não se permitindo, porém, recair a usucapião sobre imóveis públicos⁶⁰.

2.4. Dos Instrumentos Relacionados ao Parcelamento do Solo previstos no Estatuto da Cidade

Treze anos depois da promulgação da Constituição de 1988, a Lei n. 10.257/01, o Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 do texto constitucional referentes à Política Urbana. A lei, amplamente discutida e considerada um marco para o desenvolvimento nacional, trouxe a expectativa do fortalecimento dos instrumentos de controle e intervenção do Estado frente à atuação dos agentes privados no uso e ocupação do solo urbano. Para tanto, segundo Fernandes (2010, p. 61), o Estatuto da Cidade estabeleceu quatro dimensões principais:

uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Para a realização material dessas dimensões, o documento adotou o plano diretor como norte da política de desenvolvimento urbano para os municípios, bem como previu

⁵⁴ Usucapião especial urbano

⁵⁵ Concessão de direito de uso

⁵⁶ Art. 183 da CRFB/88

⁵⁷ O instituto foi regulamentado pela MP n. 2.220/2001, pois a regulamentação do §1º, do art. 183 da CRFB no Estatuto da Cidade foi vetado pela Presidência da República (Fernandes, 2010).

⁵⁸ Art. 183, §1º da CRFB/88

⁵⁹ Art. 183, §2º da CRFB/88

⁶⁰ Art. 183, §3º da CRFB/88

medidas sancionatórias a fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade. Sobre o tema, Fernandes (2010) comenta que o princípio da função social da propriedade urbana, até então pouco preciso no texto constitucional, passou a ter efeitos jurídicos concretos através de leis de zoneamento e da delimitação de áreas de urbanização prioritárias. Além disso, o Estatuto buscou combater a especulação imobiliária através de instrumentos de intervenção passíveis de aplicação e monitoramento. Alicerçados nesses pilares, os Municípios passaram a contar com mecanismos hábeis a induzir o uso e a ocupação do solo previstos no documento: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção e de superfície, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, a operação urbana consorciada, a legitimação da posse e a regularização fundiária⁶¹.

Por sua vez, não se pode deixar de lado a importância da lei na proteção jurídica do meio ambiente, tanto no sentido de procurar alcançar o direito à cidade sustentável⁶², quanto por prever a proteção do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico⁶³, estendendo a tutela constitucional do ambiente natural ao construído⁶⁴. Nesse sentido, segundo Costa e Favarão (2016), o Estatuto ofereceu aos municípios instrumentos voltados a induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana e democratizar a gestão da cidade, ao mesmo tempo que procurou assegurar o direito à moradia, à infraestrutura, à terra, ao trabalho e à cultura.

Em relação ao parcelamento do solo, a lei o regulamentou, dentro das diretrizes gerais de ordenação e controle urbanístico, as formas de evitar o uso excessivo ou inadequado do solo em relação à infraestrutura⁶⁵. Além disso, incentivou a simplificação da legislação com vistas a permitir a redução dos custos para implantação de loteamentos e incentivar a oferta de unidades habitacionais.⁶⁶ No contexto dos instrumentos de gestão, foi prevista a necessidade dos municípios em disciplinar a ocupação do solo⁶⁷ e a consagração do parcelamento compulsório⁶⁸ como meio de intervenção do Poder Público sobre a propriedade

⁶¹ Art. 4º, V, da Lei n. 10.257/01

⁶² Art. 2º, I, da Lei n. 10.257/01

⁶³ Art. 2º, XII, da Lei n. 10.257/01

⁶⁴ Art. 225 da CRFB/88: “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”.

⁶⁵ Art. 2º, VI, “c”, da Lei n. 10.257/01

⁶⁶ Art. 2º, XV, da Lei n. 10.257/01

⁶⁷ Art. 4º, III, “b”, da Lei n. 10.257/01

⁶⁸ Art. 4º, V, “i”, da Lei n. 10.257/01

inutilizada ou subutilizada. A fim de induzir o parcelamento compulsório, o Estatuto facultou à Administração Pública adotar medidas como a progressividade do IPTU⁶⁹ e a desapropriação como medida de aproveitamento da propriedade para fins urbanos. De qualquer modo, para a execução dessa espécie de parcelamento-sanção, definiu-se que cabe ao Município editar normas com as condições e prazos para sua implementação, devendo ser aplicado à área específica incluída no plano diretor⁷⁰.

Em outra direção, o Estatuto da Cidade admitiu que nas operações urbanas consorciadas, realizadas por meio de parcerias entre o Poder Público, proprietários de imóveis, sociedade civil e investidores privados, as regras para o parcelamento pudessem ser flexibilizadas por meio de incentivos como a modificação nos índices, parâmetros e características do empreendimento⁷¹. De acordo com Barros et al (2010), as operações consorciadas puderam, por exemplo, prever a concessão de potencial adicional de construção ou a autorização para loteamento com lotes inferiores à dimensão mínima em troca de contrapartidas financeiras do investidor privado à Municipalidade para execução de obras de melhorias urbanas. Quanto aos requisitos do plano diretor, a lei definiu que ele deverá prever minimamente as áreas em que incidirão o parcelamento compulsório⁷², sendo que nos municípios em que forem cadastradas áreas de risco ou tiverem seu perímetro urbano ampliado, o documento deverá anotar parâmetros específicos para o parcelamento de modo a promover a diversidade de uso do solo e contribuir para geração de emprego e renda⁷³.

Pelos avanços que trouxe, não há dúvidas, portanto, que a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 pelo Estatuto da Cidade representou importante passo no sentido de garantir aos municípios o suporte jurídico necessário à implementação dos institutos previstos no capítulo dedicado à Política Urbana. Apesar disso, sabe-se que mesmo após regulamentada, a efetivação dos objetivos de tal política urbana continua sendo desafio para os governos locais, haja vista todas as dificuldades do Poder Público em exercer o controle sobre a produção do espaço em um país com enormes desigualdades de acesso à terra e à habitação urbana e onde os agentes privados, aproveitando-se dessa condição, atuam com frequência às margens da legalidade.

⁶⁹ Art. 8º da Lei n. 10.257/01

⁷⁰ Art. 5º da Lei n. 10.257/01

⁷¹ Art. 32, §2º, I, da Lei n. 10.257/01

⁷² Art. 42, I, da Lei n. 10.257/01

⁷³ Art. 42-A, I e IV da Lei n. 10.257/01, incluídos pela Lei n. 12.608/2012.

2.5. Dos Requisitos para o Parcelamento do Solo e Regulamentação Fundiária previstos no Código Florestal

Em 2012, o parlamento brasileiro aprovou a versão final do novo Código Florestal nacional. Porém, antes mesmo da conclusão da reforma, que culminou com a promulgação da Lei n. 12.651/12, já se percebia desde a década de 90 a edição de medidas provisórias com o intuito de modificar pontualmente o Código Florestal de 1965. Aquele código, apesar de recepcionado pela Constituição de 1988, passou a ser percebido por alguns setores da sociedade civil como excessivamente intervencionista sobre a propriedade privada.

Benjamin (2006) refere-se ao Código de 1965 como peça dorsal para a proteção dos ecossistemas brasileiros e extremamente avançado ao dispor de forma clara, prática e palpável sobre a função social da propriedade, até então abstratamente prevista na Constituição de 1946. Segundo o autor, crítico à reforma discutida à época no Congresso Nacional, a intenção de revisar a Lei n. 4.771/65 estava assentada não no propósito de aperfeiçoar os dispositivos nele previstos, mas de mutilar os instrumentos que lhe davam vida. Não por menos, o texto final aprovado no parlamento foi bastante favorável aos interesses defendidos pelos ruralistas, ainda que parte das alterações feitas tenham sido vetadas pela Presidência da República.

Sobre o conteúdo da Lei n. 12.651/12, apesar de voltado especificamente à proteção e ao manejo da vegetação nativa, a questão do parcelamento e da regularização fundiária não deixou de ser considerada tendo em vista as iniciativas de parcelamento ilegal do solo potencialmente afetarem a conservação dos recursos florestais. Nesse sentido, ao circunscrever a análise do Código Florestal ao parcelamento do solo, três tópicos chamam a atenção: a) o parcelamento de imóveis rurais para fins agrícolas, b) o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos e, c) a regularização fundiária de ocupações irregulares e clandestinas em áreas de preservação permanente.

Em relação ao parcelamento de imóveis rurais para fins agrícolas, o Código Florestal previu a exigência da reserva legal, ou seja, a manutenção de 20% a 80% da cobertura vegetal nativa que deve ser reservada individualmente ou em regime de condomínio⁷⁴. A conservação da reserva legal, em regra, só é aplicável ao imóvel rural destinado ao uso agrícola, fora dos limites do perímetro urbano, e sua dimensão deverá obedecer à extensão de área mínima prevista em lei⁷⁵. Ao optar pelo condomínio ao invés da reserva individual, os proprietários

⁷⁴ Parágrafo único do art. 16 da Lei n. 12.651/12

⁷⁵ Art. 12 da Lei n. 12.651/12

poderão, entretanto, compensar o percentual mínimo em conjunto, desde que respeitada a área mínima total a ser conservada.

Por sua vez, na hipótese de estar o imóvel rural localizado em área urbana ou de expansão urbana, o Código Florestal definiu que tal condição não desobriga o proprietário da manutenção da área de reserva legal, que só será extinta junto com o registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado em conformidade com as diretrizes definidas pelo plano diretor.⁷⁶ A lei condicionou, assim, a supressão da reserva legal somente quando o imóvel rural for submetido a parcelamento autorizado pelo Município, e desde que tenha cumprido os requisitos registrários em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano previstas no plano diretor e na legislação específica. A exigência da manutenção da reserva legal do imóvel rural não parcelado inserido no perímetro urbano trata-se de obrigação *propter-rem* e a área poderá ser aproveitada pelo Poder Público como áreas verdes para futuras expansões urbanas.

Por fim, ao tratar da REURB-S⁷⁷ e da REURB-E⁷⁸, modalidades de regularização fundiária urbana, o Código Florestal admitiu a regularização de núcleos urbanos informais em áreas de preservação permanente na forma da lei específica⁷⁹. Núcleos urbanos informais são núcleos clandestinos ou irregulares, estabelecidos à revelia do plano de desenvolvimento urbano e sem a autorização do Poder Público Municipal. Para a efetivação da regularização fundiária nesses casos, a lei previu como imprescindível a aprovação de projeto de regularização fundiária embasado em estudo técnico que aponte melhorias das condições ambientais em relação a situação anterior,⁸⁰ e que não esteja o assentamento instalado em área de risco⁸¹. Logo, não houve “qualquer imposição aos grupos que se encontrem nesta situação de recomposição das áreas de preservação permanente que foram degradadas em razão da ocupação irregular.” (LEHFELD *et al.*, 2013, p. 313).

Além dos institutos positivados no Código Florestal, é preciso observar que a tutela constitucional do Meio Ambiente impõe uma leitura mais ampla sobre os desdobramentos do parcelamento e da necessidade da regularização fundiária no contexto das políticas habitacionais, sem comprometer, todavia, a sustentabilidade das cidades. O direito ao meio ambiente equilibrado, como declarado na Constituição de 1988, deve ser apreendido assim

⁷⁶ Art. 19 da Lei n.12.651/12

⁷⁷ Regularização fundiária de interesse social

⁷⁸ Regularização fundiária de interesse específico

⁷⁹ Art. 64 da Lei n. 12.651/12 incluído pela Lei n. 13.465/17

⁸⁰ Art. 64, §1º, da Lei n. 12.651/12 incluído pela Lei n. 13.465/17

⁸¹ A norma ambiental deixou expressa a vedação apenas para a REURB-E, conforme o *caput* do art. 65 da Lei n. 12.651/12.

como um metadireito a ser observado na aplicação de qualquer instrumento de planejamento ou de intervenção, público ou privado, pelos municípios. Dessa maneira, se o cumprimento dos requisitos previstos na legislação infraconstitucional é o ponto de partida para que o parcelamento do solo seja executado de maneira a atender o interesse coletivo, não é possível restringir a defesa e proteção ao Meio Ambiente à adequação dos empreendimentos imobiliários apenas a dispositivos específicos, sem considerar a relação harmônica que deve haver entre o espaço habitado e o natural.

2.6. Da Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei n. 13.465/17

A fim de enfrentar o problema dos loteamentos clandestinos e irregulares, bem como promover a legitimação fundiária de inúmeros núcleos urbanos não regularizados, a Medida Provisória n. 759/16 foi convertida em 11 de julho de 2017 na Lei n. 13.465/17. Essa lei instituiu a REURB e revogou na íntegra de o Capítulo III da Lei n. 11.997/2009, o qual tratava da regularização fundiária urbana. Apesar disso, Reis (2018, n.p.) destaca que “dela se pode extrair significativas inovações em sede de instrumentos jurídicos contemporâneos, os quais podem contribuir para uma política pública organizada, procedimental, célere e legal de regularização fundiária”. Na mesma direção, Barros (2017) acrescenta que a lei inovou ao derrubar amarras procedimentais até então vigentes.

Apesar de aplicada à regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos, a Lei n. 13.465/17 deu ênfase aos núcleos urbanos situados em áreas urbanas, pois como explica a Cartilha publicada pelo Ministério das Cidades, “embora se reconheça a necessidade de uma política fundiária para o espaço rural, é nas cidades que a questão se torna mais complexa, pois, nestes espaços, há uma concentração humana e de atividades muito maior” (BRASIL, 2017, n.p.). Diante disso, foram catalogados como objetivos da lei a prestação de serviços públicos aos núcleos urbanos informais não regularizados, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, e a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo⁸².

Em termos operacionais, segundo as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, a REURB consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao

⁸² Art. 10, I, III e IX da Lei n. 13.465/17

ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes⁸³. Para tanto, são considerados núcleos urbanos informais os assentamentos rurais com área inferior à fração mínima de parcelamento permitida, sejam recentes ou já consolidados⁸⁴, os conjuntos habitacionais edificados por empreendedores públicos ou privados,⁸⁵ e o condomínio urbano simples⁸⁶.

Para sua efetivação, duas são as modalidades de REURB: a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), dirigida à população de baixa renda assim declarada pelo Poder Executivo Municipal, e a regularização de interesse específico (REURB-E), voltada aos demais casos⁸⁷. Há ainda uma terceira modalidade prevista na lei, a REURB inominada, que visa a regularizar as glebas parceladas antes de 19 de dezembro de 1979, ou seja, anteriores à vigência da Lei de Parcelamento do Solo⁸⁸. Em qualquer das modalidades estão legitimados para solicitar a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além dos beneficiários diretos, individual ou coletivamente, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, bem como a Defensoria Pública e o Ministério Público⁸⁹.

Em relação aos entes federados, embora todos sejam legitimados para solicitar a REURB, os municípios são os verdadeiros protagonistas do processo tendo em vista seu papel no planejamento e na gestão urbana. Para a execução, o Município poderá se valer de institutos jurídicos⁹⁰ como a legitimação fundiária e a posse, a usucapião, a desapropriação, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação do imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda⁹¹.

Além disso, a fim de ampliar os mecanismos de regularização fundiária, a REURB permite aos municípios dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como outros parâmetros urbanísticos e edílios⁹². Na mesma direção, a lei alterou o tratamento conferido à

⁸³ Art. 9º da Lei n. 13.465/17

⁸⁴ Art. 11 da Lei n. 13.465/17

⁸⁵ Art. 59 da Lei n. 13.465/17

⁸⁶ Art. 61 da Lei n. 13.465/17

⁸⁷ Art. 13 da Lei n. 13.467/17

⁸⁸ Art. 69 da Lei n. 13.465/17

⁸⁹ Art. 14 da Lei n. 13.465/17

⁹⁰ Flávio Tartuce (2018) tece duras críticas à maneira como muitas dessas categorias foram tratadas na novel legislação pelas alterações que trouxeram a estruturas do instituto da propriedade no Direito Privado Brasileiro.

⁹¹ Art. 15 da Lei n. 13.465/17

⁹² Art. 11, §1º, da Lei n. 13.465/17

legitimação da posse urbana e à usucapião extrajudicial dela decorrente, ao mesmo tempo em que criou outros institutos no campo do direito privado, tais como a legitimação fundiária, o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o direito real de laje (TARTUCE, 2018). Amparado por tais instrumentos, delegou-se à Administração Municipal analisar e aprovar os projetos específicos para regularização fundiária urbana⁹³ por meio do levantamento das características da ocupação e da área ocupada, a definição dos parâmetros urbanísticos-ambientais aplicáveis, e a identificação, quando for o caso, dos lotes, das vias de circulação e das áreas destinadas a uso público⁹⁴. Entretanto, deve ser considerada a vedação dada pela lei de regularização de núcleos urbanos sem projetos aprovados para tal finalidade⁹⁵, bem a necessidade de realocação dos ocupantes estabelecidos em áreas de risco ou perigosas⁹⁶.

Em outro sentido, a lei delegou aos municípios classificar a modalidade de REURB a ser executada e a emissão da certidão de regularização fundiária (CRF)⁹⁷. Tal certidão é o ato administrativo da regularização, no qual deve constar o nome do núcleo urbano regularizado, a localização, a modalidade de regularização, as responsabilidades das obras e serviços, a indicação de cada unidade regularizada e a listagem com nomes dos ocupantes adquirentes da respectiva unidade⁹⁸, devendo posteriormente ser levado ao cartório competente para o respectivo registro⁹⁹. De acordo com a lei, o registro do projeto REURB aprovado importa, quando for o caso, em abertura de nova matrícula, a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, e o registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado¹⁰⁰.

Quanto à dotação da infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais aos núcleos urbanos regularizados, a lei prevê que na REURB-S cabe ao Poder Público arcar com sua implantação e manutenção¹⁰¹. Por outro lado, na REURB-E, o ônus poderá recair sobre os responsáveis pelo parcelamento ou sobre os beneficiários do programa, que deverão assinar termo de compromisso com as autoridades como condição para sua

⁹³ Art. 35 da Lei n. 13.465/17

⁹⁴ Art. 11, parágrafo único, da Lei n. 13.465/17

⁹⁵ Art. 12 da Lei n. 13.465/17

⁹⁶ Art. 39, §2º, da Lei n. 13.465/17

⁹⁷ Art. 30 da Lei n. 13.465/17

⁹⁸ Art. 41 da Lei n. 13.465/17

⁹⁹ Art. 42 da Lei n. 13.465/17

¹⁰⁰ Art. 44 da Lei n. 13.465/17

¹⁰¹ Art. 37 da Lei n. 13.465/17

aprovação¹⁰². De todo modo, os responsáveis pela formação dos núcleos urbanos informais, quer sejam proprietários de terreno, loteadores ou incorporadores, não estão eximidos das responsabilidades administrativa, civil ou criminal decorrentes do empreendimento a que deram causa¹⁰³.

Para encerrar, é pertinente sublinhar que apesar da pretensão trazida pela REURB em estimular a regularização fundiária urbana, não se pode deixar de comentar as críticas que a lei recebeu. Em artigo publicado em 2018, Flávio Tartuce afirma que a lei teve como um dos focos a regularização das favelas, mas lembra que as tentativas anteriores põem em dúvida a eficácia da medida. Para o autor, a regularização de favelas no Brasil peca por três problemas fundamentais: a carência de políticas públicas eficientes, a instabilidade legislativa e a falta de cuidado técnico do legislador no tratamento das categorias jurídicas consolidadas pelo Direito Civil (TARTUCE, 2018). Na análise da REURB em particular, Tartuce (2018.) aponta que a legitimação fundiária prevista na lei é controversa. Nesses termos, posiciona-se contrário à faculdade conferida aos municípios de conceder título de propriedade a terceiros sem a devida indenização aos proprietários, e por autorizar a usucapião de bens públicos, vedada expressamente pela Constituição de 1988. Não menos controversos, para o autor, é a legitimação da posse por ato do Poder Público a fim de regularização fundiária e a possibilidade de sua transmissão onerosa *inter vivos*, que pode estimular a especulação imobiliária; a averbação das edificações na REURB-S por mera notícia registral a requerimento do interessado com dispensa do *habite-se*, e a discussão doutrinária se o direito real de laje pode ser reconhecido como direito real de coisa própria ou alheia e, nessa linha, se é possível a usucapião sobre o referido direito.

Oliveski *et al.* (2018) teceram igualmente críticas à lei ao destacar que apesar da REURB facilitar a titulação dos imóveis, não estão garantidas as condições de urbanidade e habitabilidade aos ocupantes dos núcleos urbanos informais regularizados. Na mesma direção, Cilento e Santos Junior (2019) comentam que ao priorizar a legitimação da posse e a titulação da propriedade, a lei considerou os ocupantes em segundo plano. Nesse sentido, a partir de estudos realizado em São José do Rio Preto (SP), os autores constataram que o registro imobiliário não foi suficiente para melhorar a qualidade de vida dos moradores e superar as condições precárias e vulneráveis das ocupações.

¹⁰² Art. 38 da Lei n. 13.465/17

¹⁰³ Art. 14, §3º da Lei n. 13.465/17

Nesse sentido, convém comentar por último que a conversão em lei da MP n. 759/16 na Lei n. 13.465/17, bem como dispositivos específicos da norma motivaram a propositura de três ações diretas de inconstitucionalidade no STF: a ADI n. 5.771, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, sustenta que a lei apresenta vício formal devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância, ao mesmo tempo em que altera leis ordinárias construídas com ampla participação popular, violando diretrizes constitucionais acerca da defesa do Meio Ambiente e da regularização fundiária urbana e rural (PROCURADOR-GERAL..., 2017). Por sua vez, a ADI nº 5.883, proposta pelo IAB, aponta que a lei pode acirrar conflitos agrários e possibilitar a perda de bens públicos. Ademais, questiona os dispositivos que avançam sobre a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e sobre o adequado ordenamento territorial (LEI..., 2018). Por último, a ADI nº 5.787, peticionada pelo Partido dos Trabalhadores, alerta que a lei estimula a grilagem de terras, favorece à concentração fundiária e incentiva a alienação de imóveis da União (PARTIDO..., 2017).

2.7. Do “Poder-Dever” dos Municípios na Regularização de Loteamentos Irregulares ou Clandestinos

Com o avanço do processo de urbanização e a ampliação dos problemas relacionados à ocupação desordenada das cidades, o Poder Judiciário passou a ser insistentemente provocado a fim de que impusesse aos municípios não apenas a obrigação da regularização fundiária, mas, principalmente, de fornecer a infraestrutura mínima aos loteamentos irregulares e clandestinos. A atuação do Ministério Público nessa seara foi importante, sendo reconhecida a legitimidade do órgão ministerial na propositura de ação civil pública a fim de tratar da regularização do loteamento ilegal considerando que “o parcelamento irregular do solo ofende tanto a ordem urbanística quanto o meio ambiente” (CONJUR, 2017).

A posição defendida pelos Municípios, em regra, era de assumir posição contrária à regularização de loteamentos ilegais, em particular sobre a responsabilidade de dispor infraestrutura mínima às áreas irregularmente parceladas. Segundo as administrações municipais, a exigência não se sustentava frente ao disposto no art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo, a qual expressou literalmente que é apenas facultado ao Poder Público substituir o

loteador que deixa de dispor infraestrutura urbana em parcelamentos não reconhecidos ou autorizados e não a assunção compulsória do respectivo passivo.

Contudo, no contexto da política urbana e ambiental declarada pela Constituição de 1988, aprofundada pelo Estatuto da Cidade em 2001, a jurisprudência do STJ, acompanhada pelos Tribunais dos Estados, vinha adotando uma interpretação sistemática do art. 40 da Lei n. 6.766/79 ao consignar que a Carta Magna, nos termos do inciso VIII do art. 30, incumbiu os municípios pelo ordenamento territorial urbano, não permitindo ao ente federativo deixar de prover benfeitorias e medidas a fim de integrar as áreas parceladas ilegalmente ao restante da cidade. Nesses termos, o entendimento adotado pela Corte Superior foi a de que ao recepcionar a Lei de Parcelamento do Solo, a Constituição de 1988 demandou que aquele diploma legal fosse lido em harmonia com os demais direitos nela declarados. Logo, quando inexcutadas as obras de infraestruturas pelo loteador, permaneceria a responsabilidade do município em regularizar os loteamentos ilegais, haja vista a obrigação do Poder Público em atuar a fim de evitar o parcelamento irregular e clandestino do solo, bem como de assegurar os padrões urbanísticos e zelar pelo bem estar da população¹⁰⁴. Essa foi a direção da jurisprudência do STJ até 2015, quando no julgamento do AgRg no REsp. 1.459.774/RS, sucedâneo do AgRg no Resp. 1.310.642/RS, aquela Corte se dividiu em dois entendimentos distintos em relação à interpretação que deveria ser dada ao art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo. Naquele momento, enquanto a Primeira Turma do Tribunal Superior vinha fazendo uma interpretação sistemática do art. 40 da lei, apontando para o dever, e não a faculdade do município em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos, a Segunda Turma revisou seu posicionamento, passando a adotar posicionamento mais restritivo, acompanhando a literalidade do aludido artigo.

A divergência no entendimento entre as duas turmas de Direito Público do STJ foi pacificada, contudo, em 2019, quando o Tribunal por fim fixou a seguinte tese sobre o tema: “existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares restrito às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local, sem prejuízo do também poder-dever da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora” (STJ, 2019, n.p.). Segundo o entendimento fixado pela Primeira Seção, deve-se exaurir da tese que o encargo da Administração Municipal em promover a ocupação ordenada do solo urbano é inafastável.

¹⁰⁴ Inúmeros são os julgados nesse sentido, entre eles: REsp 448216/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, 1ª Turma do STJ, DJ 17/11/2003, REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002; REsp 191507/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, segunda turma, julgado em 01/03/2005, DJ 13/06/2005).

Para tanto, cabe ao Município efetivar as obras necessárias e dispor dos serviços essenciais a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes em todo o seu território, inclusive nos loteamentos incompletos, nos termos do plano diretor e da legislação urbanística. As obras de infraestrutura deverão priorizar, por sua vez, o atendimento dos mais carentes.

Considerações finais do capítulo

Desde a Lei de Terras, de 1850, o Brasil busca promover arranjos legislativos a fim de regular a propriedade privada da terra e conciliá-la aos anseios pela ocupação ordenada do seu território. Infelizmente, dado que a dinâmica social é frequentemente mais ágil e desvelta que a lei, nos últimos cento e setenta anos as tentativas do Estado em disciplinar as investidas do capital privado sobre o uso e ocupação do solo foram mais usadas a fins de regularizar situações já consolidadas a serem, de fato, ferramentas de planejamento. Apesar disso, não se pode atribuir a desordem na apropriação e subutilização da terra no Brasil à falta de instrumentos legais de controle. Ao contrário, ainda que possam ser discutidos sua eficácia, muitos foram os avanços da legislação urbanística nacional nas últimas décadas.

A evolução dessa arquitetura legislativa, apresentada em linhas gerais nesse trabalho, comprova que o ordenamento jurídico pátrio está repleto de dispositivos voltados a coibir os abusos do parcelamento e nortear as políticas locais de desenvolvimento territorial. Tal arcabouço legislativo, segundo Castilho (2013), é peça fundamental a fim de estabelecer parâmetros minimamente estáveis para o aproveitamento do solo e oferecer ao Poder Público instrumentos para a tutela do interesse coletivo frente à propriedade privada. A modelação determinada pela lei, conforme o autor, atinge o uso, a ocupação e a transformação do solo, e submete o direito de uso, gozo e disposição do proprietário às condições do plano, ou seja, às regras nele previstas e às eventuais sanções decorrentes de seu descumprimento.

No contexto brasileiro, apesar dos percalços na plena efetivação do controle urbanístico pelo Poder Público, não se pode negar que há avanços importantes na direção de tornar a gestão territorial prioritária. Para tanto, a incumbência dada pela Constituição de 1988 aos municípios, responsáveis agora pelo planejamento no uso e ocupação da cidade, pela elaboração de planos diretores quando alcançarem o patamar mínimo de vinte mil habitantes, e a faculdade de adotarem institutos sancionadores sobre a propriedade inutilizada ou subutilizada, são exemplos do aspecto notadamente intervencionista do Estado na persecução do direito à habitabilidade.

Por óbvio é preciso ter em mente que apesar dos avanços legislativos trazidos pela incorporação na ordem jurídico-constitucional dos objetivos proclamados pela reforma urbana, agregados depois à noção de sustentabilidade, persiste em parte considerável das cidades brasileiras o crescimento e a apropriação predatória do espaço urbano. Sem dúvidas, o contraste entre o progresso e o atraso é provavelmente o retrato mais fiel de como são concebidas e como efetivamente se executam as políticas de desenvolvimento urbano em nosso país. Esse cenário de “modernização conservadora”, nas palavras de Maricato (2000), está materializado nos diferentes dispositivos que procuram, de um lado, conter as investidas do capital privado e, de outro, facilitar a regularização de empreendimentos executados à revelia da lei. Decorre daí a convivência entre instrumentos de controle sobre a expansão urbana e medidas mitigadoras de reparo, tendo os dois comandos como ponto comum o fato de serem emanados pelo Estado. Sobre a questão, não é outro o sentido da relação entre as normas urbanísticas e os requisitos para o parcelamento do solo previstas em lei e a firme jurisprudência construída pelos tribunais estaduais e confirmada pelo STJ em torno do dever dos municípios em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos. Ora, se a lei já disciplinou das normas de parcelamento, de regrar as posturas e setorizar o uso do solo, o esperado certamente seria a contenção pelo Estado das investidas privadas às margens da legalidade. Entretanto, como se sabe, a experiência tem mostrado que apesar dos avanços da política urbana, o protagonismo do Estado no ordenamento territorial tem sido muitas das vezes desejo e não efetivamente realidade.

3. RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO: O PODER-DEVER DO MUNICÍPIO NA REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS IRREGULARES OU CLANDESTINOS

Segundo Milton Santos (2005), o Brasil presenciou entre as décadas de 1940 e 1980 um intenso processo de urbanização que culminou, ainda na década de 1970, na inversão quanto ao lugar de residência da maior parte de sua população¹⁰⁵. De acordo com o autor, entre 1960 e 1980, a população vivendo nas cidades conheceu aumento espetacular, cerca de novos cinquenta milhões de habitantes, número quase igual à população total do país em 1950. Produto da industrialização galopante, a concentração da população brasileira nas cidades foi consequência inevitável da mudança na agenda econômica nacional, voltada à substituição das importações e à modernização do campo.

A emergência da cidade como lugar preferencial de residência da população não foi acompanhada, contudo, do efetivo direito à moradia, resultando, de acordo com Maricato (2003), no surgimento da cidade ilegal, onde indicadores como irregularidade, informalidade e ilegalidade despontaram como marcas da exclusão social. Para a autora, a ilegalidade é o pano de fundo da maneira como se processou o uso e a ocupação da terra urbana nas cidades brasileiras, sendo a produção habitacional realizada à “margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros.” (MARICATO, 2003, p. 154).

Ao lado da produção habitacional ilegal estabeleceram-se igualmente os parcelamentos ilegais, executados em desacordo com os requisitos normativos instituídos pelo Estado. Dentre as diferentes espécies de parcelamento ilegal, destacaram-se nas periferias urbanas os loteamentos irregulares e clandestinos,¹⁰⁶ que permanecem como problema comum a maior parte dos municípios do país¹⁰⁷. Nesses loteamentos, não reconhecidos e em conflito com o controle urbanístico oficial, a população assentada sofre com as carências tanto no

¹⁰⁵ De acordo com Milton Santos (2005), o índice de urbanização que no início da década de 1960 era de 45,52%, alcançou 56,80% em 1970.

¹⁰⁶ De acordo com o Guia de Parcelamento do Solo do Ministério Público de Santa Catarina loteamento irregular é aquele que “muito embora aprovado pelo poder público e/ou registrado no registro de imóveis competente, não foi executado atendendo as exigências da lei n. 6766/79”. Por sua vez, clandestino é o loteamento “que não possui a aprovação do poder público e/ou o registro no cartório de registro de imóveis competente, resultando inviabilizada a matrícula e individualização dos respectivos lotes”. (SANTA CATARINA, 2010, p. 33).

¹⁰⁷ Dados levantados em 2017 pelo IBGE revelaram que essa modalidade de parcelamento do solo estava presente em 3.374 dos 5.570 municípios brasileiros, ou seja, em cerca de 60% deles. (IBGE, 2017).

acesso a serviços públicos essenciais quanto a equipamentos urbanos básicos. Apesar disso, conforme Rolnik (2006), assentamentos ilegais continuam sendo o modelo dominante de territorialização dos pobres e se multiplicam em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas de infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade.

A rebote dessa urbanização que intersecciona pobreza, proprietários fundiários e empreendedores inescrupulosos, o Estado tem sido cada vez mais demandado a fim de viabilizar condição de vida digna à população residente nessas áreas irregularmente parceladas a fim de assegurar que o direito à cidade seja minimamente alcançado. Diante de inúmeras ações que tramitam no Poder Judiciário sobre o tema, em 2019 o STJ firmou entendimento que a faculdade conferida aos municípios de regularizar loteamentos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo da licença, conforme previsto no art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, deveria ser interpretado como um poder-dever, em harmonia com a incumbência conferida à Administração Pública Municipal de garantir os padrões de desenvolvimento urbano e resguardar a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. O entendimento do STJ na direção da responsabilização dos municípios pela omissão ou ineficiência no exercício de fiscalizar o parcelamento indisciplinado do solo, que resulta em uma série de prejuízos à execução da política urbana, amolda-se à interpretação sistemática da Lei n. 6.766/79 no contexto da ordem constitucional vigente e das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Nessa linha, convém recordar que a competência constitucional em promover a política urbana e implementar a urbanização, seja a primária, correspondente às obras e serviços de infraestrutura básica (arruamento, saneamento, iluminação pública, captação, tratamento e distribuição de água etc.), ou a secundária, referente às obras e serviços institucionais, sociais e recreativos (escolas, praças, centros sociais e culturas, áreas verdes, parques etc.), ficou a cargo dos Municípios, pois estão incluídas entre os assuntos de interesse local (DA SILVA, 2012).

A responsabilização do município pela oferta de equipamentos e serviços à população assentada nos loteamentos irregulares ou clandestinos, instalados à mercê da supervisão estatal, corresponde a uma leitura condizente com o atual momento em que se espera do Poder Público protagonismo na concretização do efetivo direito à cidade e à moradia digna. Corroboram para exemplificar tal anseio o interesse constitucional em favor do pleno

desenvolvimento da função social da cidade e da garantia do bem estar de seus habitantes¹⁰⁸, além das normas de ordem pública que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental¹⁰⁹.

Ademais, como bem destacou José Afonso da Silva (2012), é preciso considerar que a atividade urbanística é função do Poder Público e de incumbência dos municípios. Disso resulta que a atividade de parcelamento engendrada por particulares consiste efetivamente no exercício da função pública pelo agente privado. Por essa ligação umbilical, não há como ser afastada a responsabilidade do Estado em responder pela função pública que foi executada de forma ineficiente pelo particular e que tenha causado prejuízos a terceiros. Evidentemente que para ser considerada regular, a atividade urbanística realizada por particulares depende de prévia autorização municipal. É na sua falta, porém, que se permite discutir a efetiva responsabilidade do Poder Público por omissão diante da ineficiência dos órgãos de controle em atuar preventivamente no sentido de coibir ou retardar o crescimento urbano desordenado.

Nesse sentido, se louvável o posicionamento do STJ no sentido de tornar compulsória a regularização dos loteamentos ilegais pelos municípios, cabe analisar os reflexos desse entendimento no seguinte sentido: a) qual a natureza e o alcance jurídico da responsabilidade dada pelo STJ aos municípios? b) a responsabilidade da Administração Pública Municipal pode ser tomada como equivalente nas situações em que pese, de um lado, o conhecimento do Poder Público da irregularidade do loteamento decorrente da prévia recusa administrativa do pedido e, de outro, na hipótese em que a municipalidade sequer teve notícia do loteamento, instituído às escondidas? c) o dever-poder de regularização e de disponibilização de infraestrutura mínima se estende aos loteamentos irregulares e clandestinos ainda que assentados sobre áreas vedadas ao parcelamento e à ocupação com fins residenciais (áreas rurais, áreas de proteção permanente, áreas de risco geológico etc.)?

As respostas a tais questões são importantes na perspectiva de delimitar o poder-dever dos municípios na regularização dos loteamentos ilegais tendo em vista a magnitude do problema e a fragilidade governamental em lidar com ele. Vale destacar que de acordo com o IBGE (2017), 60% dos municípios brasileiros apresentavam loteamentos irregulares e clandestinos em 2017, e 40% não contavam com Conselho Municipal de Habitação (CMH). Adiciona-se a esse quadro o fato de que 48,5% das prefeituras não possuíam plano diretor

¹⁰⁸ Art. 182 da CF de 1988.

¹⁰⁹ Art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.251/01.

aprovado em 2018 (IBGE, 2018)¹¹⁰. É preciso considerar ainda, diante desse cenário, a limitação orçamentária dos municípios, que implica certamente na redução da capacidade fiscalizatória e no exercício do poder de polícia, motivo pelo qual não é incomum que a Administração Pública só venha a ter conhecimento do parcelamento irregular ou clandestino quando a aglomeração residencial já está adiantada ou consolidada.

Diante tais circunstâncias, a regularização do loteamento é quase sempre paliativa, pois a depender da dimensão do empreendimento e do número de pessoas assentadas, não é mais possível atuar a fim de amenizar os prejuízos urbanísticos decorrentes da ocupação. Entre esses prejuízos estão as desconformidades em relação ao tamanho dos lotes, o desalinhamento de recuos para passeios e calçadas, a desarticulação entre vias principais e adjacentes, a desarmonia topográfica do assentamento, a não previsão de áreas verdes e de uso comum etc. Não é possível deixar de lembrar também que em um país em que o Poder Público deixa, por vezes, de servir ao interesse público e se entrelaça ao interesse dos agentes privados, não é improvável a omissão do Estado com vistas a viabilizar loteamentos executados em desobediência às normas legais para, no momento seguinte, regularizá-los. Afinal, salvo as invasões orquestradas, aglomerações residenciais não surgem do dia para a noite, não parecendo razoável que municípios pequenos¹¹¹, pouco populosos, tenham dificuldades em ter ciência de loteamentos erigidos sem aprovação.

Nesse condão, a responsabilização do município pela regularização dos parcelamentos realizados às margens da lei parece medida prudente, considerando, de um lado, o déficit habitacional e a dificuldade econômica da maior parte da população brasileira, e, de outra maneira, pela importância da presença do Estado na garantia do direito social à moradia e à promoção da política urbana. Cumpre-se, assim, como bem esclareceu o MPSC no seu Guia de Parcelamento do Solo, a tarefa que coube aos municípios, observadas as diretrizes gerais pelo Estatuto da Cidade, de realizar a política de desenvolvimento urbano, promovendo o seu adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹¹⁰ Embora deva-se ponderar que segundo o art. 41, I, da Lei n. 10.257/01, esse instrumento de planejamento urbano é obrigatório apenas para municípios acima de 20.000 habitantes.

¹¹¹ Não há consenso na literatura sobre os patamares populacionais para classificar os municípios brasileiros em pequenos, médios e grandes. Sposito (2006) os classifica do seguinte modo: municípios pequenos: com até 50.000 habitantes, médios: de 50.000 a 500.000 habitantes, grandes: acima de 500.000 habitantes. Segundo esse critério, 2.796 dos 4.905 municípios pequenos, de até 50.000 habitantes, ou seja, 57% deles, possuíam em 2017 loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Constatação relevante sobre o tema, é o fato de que esses municípios concentravam, em 2017, 82,8% do total de loteamentos irregulares e/ou clandestinos no país. (IBGE, 2017).

3.1. Regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos pelo poder executivo municipal: a tese fixada pelo STJ a partir do *leading case* Loteamento “Porto do Gringo”

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano¹¹² é reconhecida como precursora da legislação urbanística no Brasil. Nascida em um contexto de acentuada concentração urbana¹¹³, a lei buscou disciplinar as formas de uso e ocupação do solo em um cenário de explosão do déficit de moradias e anteviu a importância da iniciativa estatal diante a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos. Nesse sentido, definiu as diferentes modalidades de parcelamento, tratou dos requisitos de sua implantação e esteve baseada na ideia de que “o parcelamento é sempre uma atividade pública, mesmo quando executada pela iniciativa privada, daí a exigência da chancela do Poder Público e o estabelecimento de requisitos materiais e formais em lei.” (FARIAS, 2019, n.p.).

Por ter abraçado a questão urbanística como de ordem pública e de interesse social, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano não teve dificuldades em ser recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio, sendo muitas das suas inovações legislativas recepcionadas e ampliadas pela Constituição de 1988. Atualmente, junto com o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole, a Lei de Mobilidade Urbana e a Lei de Regularização Fundiária, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano é um dos principais instrumentos do Direito Urbanístico nacional. (FARIAS, *op.cit.*). Recentemente, adequando-se ao espírito da Constituição de 1988, o STJ fixou uma nova exegese à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, especialmente no teor de seu art. 40, que na redação original previu a regularização de loteamentos sem a chancela administrativa e registrária apenas como uma faculdade do Poder Público:

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

Segundo a letra da lei, a regularização de loteamento não autorizados ou executados sem a observação dos requisitos administrativos é ato discricionário, podendo a municipalidade sub-rogar-se ao loteador apenas quando o responsável pelo empreendimento

¹¹² Lei n. 6.766/79

¹¹³ De acordo com Santos (1999), a população urbana que representava 56,4% da população brasileira em 1970, passou a 66% em 1980.

deixa de atender à notificação para a execução de obras e o cumprimento das exigências legais para sua formalização. Para tanto, observou Barroso (1993, p. 58), desde a vigência do Decreto-Lei n. 271/67, que estatuiu regras atinentes aos loteamentos urbanos, “determinou-se aplicar aos loteamentos a Lei n. 4.591/64, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura dos loteamentos à construção de edifícios sob feição condominial”. Assim, conforme Araújo (2013, p. 85), a responsabilidade pela regularização prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano é “total e exclusivamente do loteador, de tal sorte que a Administração Pública não concorre com o encargo, seja de forma solidária ou mesmo subsidiária em relação àquele”.

Para o STJ, entretanto, a regularização do loteamento irregular ou clandestino não trata de uma faculdade, mas de um dever do Poder Público sob o critério da conveniência e da oportunidade. Desse modo, o art. 40 da lei de parcelamento deve ser interpretado de forma sistemática à luz do direito social à moradia e da responsabilidade conferida aos municípios de promoção da Política Urbana consagrado pela Constituição Federal, a qual os incumbiu de planejar e fiscalizar o uso e ocupação do solo urbano. Logo, é de responsabilidade da Administração Municipal a regularização de loteamento quando omissa na tarefa de fiscalizar, pois “têm obrigação própria e autonomia quanto à implementação de políticas públicas que têm por fim o saneamento básico e a infraestrutura urbana (artigos 23, IX, 30, VIII, e 182, da Constituição Federal; e art. 2º da Lei n. 10.257/01)¹¹⁴”. Ademais, “no âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade¹¹⁵”.

Tal entendimento, fixado em 2019 pela Corte, ocorreu após superada a divergência entre as duas turmas de Direito Público do STJ sobre a hermenêutica mais apropriada para apreensão da questão. Naquele momento, enquanto a Primeira Turma vinha fazendo uma interpretação sistemática do art. 40 da lei de parcelamento, a Segunda Turma revisou seu entendimento em relação à responsabilidade do Município em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos, passando a adotar posicionamento mais restritivo. O teor da divergência entre as turmas pode ser mais bem compreendido pelas palavras do Ministro-

¹¹⁴ REsp 1.394.701/AC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/9/2015.

¹¹⁵ REsp 1.164.893/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe 01/07/2019

Relator Humberto Martins no julgamento dos embargos de declaração do AgRg no REsp. 1.459.774/RS¹¹⁶:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. LOTEAMENTO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. EXEGESE DO ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

A questão vinha sendo dirimida neste Tribunal no sentido de que a determinação contida no art. 40 da Lei 6.766/99 envolvia um dever-poder do município, porquanto, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Dessa forma, não se eximia a municipalidade de tal responsabilidade, por se tratar da prática de atuação de natureza vinculada.

Ocorre que a Segunda Turma, em discussão mais recente, chegou à conclusão de que a norma transcrita concede ao município o direito e não a obrigação de realização de obras de infraestruturas em loteamento, o que revela uma faculdade do ente federativo, sob o critério de conveniência e oportunidade. (grifamos.)

O entendimento mais restritivo dado pela Segunda Turma, refletido no julgamento dos embargos de declaração do AgRg no REsp. 1.459.774/RS, sucedâneo do AgRg no Resp. 1.310.642/RS, destoava, contudo, dos posicionamentos mais antigos da Turma na direção de que a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos pela Administração Municipal tem natureza vinculativa e não discricionária:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO PARA FINS SOCIAIS IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.¹¹⁷

1. As exigências contidas no art. 40 da Lei n. 6. 766/99 encerram um dever da municipalidade de, mesmo que para fins sociais, regularizar loteamento urbano, visto que, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, compete-lhe promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 2. Recurso especial parcialmente conhecido e não-provido. (grifamos.)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES¹¹⁸.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância

¹¹⁶ EDcl do AgRg no REsp 1.459.774/RS. Rel. Ministro Humberto Martins, julgado em 03/11/2015, DJE 16/11/2015.

¹¹⁷ REsp 131.697/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 7/4/2005.

¹¹⁸ REsp 1.113.789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 16/6/2009, DJE 29/06/2009.

das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.

2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, **o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares**, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente. (grifamos.)

Dado o reposicionamento da Segunda Turma e a divergência com a Primeira, no julgamento do REsp. 1.164.893/SE, sob relatoria do Ministro Herman Benjamin, o relator destacou o desencontro de precedentes e, em decorrência disso, a circunstância favorável para uniformização do entendimento do tema pelo Tribunal. Nas palavras do Ministro: “parece-me estar claro que não se pode falar em posicionamento firme nas duas Turmas de Direito Público do STJ. Assim, o julgamento deste feito afetado à Primeira Seção mostra-se a oportunidade da questão ser dirimida de vez¹¹⁹”.

No caso concreto, a Primeira Seção apreciou parcelamento clandestino do solo no Município de Aracaju, Estado do Sergipe, em que um loteador passou a firmar compromissos de compra e venda de lotes sem a devida regularização administrativa do loteamento. Após infrutíferas tentativas para que o particular providenciasse a regularização do parcelamento, o Ministério Público estadual ajuizou ação para que a obrigação de fazer fosse imposta ao loteador, à Empresa Municipal de Obras e Urbanização e ao Município de Aracaju. Da medida resultou sentença condenatória aos réus nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/79). ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS.

1º - O réu (...) à obrigação de fazer, para promover a aprovação do projeto de loteamento Porto Gringo perante o Município de Aracaju, para tanto deverá

¹¹⁹ REsp. 1.164.893/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Sessão, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJE, 01/07/2019, p.12.

proceder conforme as exigências da legislação municipal e federal pertinente ao caso, isso no prazo de 120 (cento e vinte) dias;

2º - O réu (...) em obrigação de fazer no prazo de 60 (sessenta) dias, após a aprovação do projeto, promover o registro do loteamento; bem como após promover o registro no cartório imobiliário e conseqüente regularização junto ao DSPU. Após, promover o registro dos lotes no cartório imobiliário em nome dos adquirentes;

3º - O Município, a EMURB e o réu (...) em obrigação de fazer no prazo de 6 (seis) meses, a executar todas as obras de infraestrutura necessárias à urbanização total do loteamento Porto Gringo, sob pena de após este prazo pagar indenização no valor correspondente ao valor das obras a serem realizadas, as quais deverão ser auferidas mediante avaliação a ser requisitada ao CREA/SE;

4º - O Município, a EMURB e o réu (...), à indenização a título de danos morais no valor das obras de infraestrutura e serviços de equipamentos urbanos a serem fixados em liquidação.¹²⁰

Interposta apelação pela Municipalidade, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe manteve a condenação do juízo de primeiro grau, responsabilizando o loteador por firmar contratos particulares de compromisso de compra e venda de lotes em desacordo com as exigências legais; o Município de Aracaju por não ter fiscalizado e cobrado a regularização do loteamento, e a Empresa Municipal de Urbanização pela inexecução das obras necessárias à implantação do loteamento. Inconformado com a decisão do Tribunal estadual, o Município recorreu ao STJ alegando, “que o art. 40 da lei 6.766/79 estabelece faculdade do Poder Público, que somente se daria em excepcionalíssimas hipóteses, eleitas pelo Poder Público dentre suas várias prioridades na implementação das políticas públicas¹²¹”.

No julgamento do Recurso Especial, o Ministro Herman Benjamin recuperou precedentes mais antigos da Segunda Turma orientados no sentido de que o art. 40 da Lei n. 6.766/79 deveria ser interpretado como um dever-poder do Município em regularizar loteamentos não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo da licença, tratando-se, portanto, de ato vinculado da municipalidade. Esclareceu que a mudança de posição da Turma, anotada na ementa dos embargos do AgRg no REsp. 1.459.774/RS, e do REsp 859.905/RS, no sentido de ser a responsabilidade de regularização de loteamento pelo Município ato discricionário, talvez não refletisse o pensamento do colegiado. Recordou que aquela decisão formou maioria apenas no sentido de não reconhecer do respectivo recurso e não de mérito. Por consequência, permaneceria o entendimento na direção de exigir do loteador a regularização do loteamento, reconhecendo a

¹²⁰ REsp. 1.164.893/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Sessão, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJE, 01/07/2019, p.3.

¹²¹ REsp. 1.164.893/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Sessão, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJE, 01/07/2019, p.4.

obrigação da municipalidade em fazê-la na ineficácia da execução em relação ao empreendedor. Admitiu, porém, que considerando a controvérsia dos precedentes recentes da Turma, não era possível dizer que existisse entendimento pacificado.

Quanto à Primeira Turma, o Ministro ressaltou que o entendimento vinha até então sendo o mesmo seguido pela Segunda Turma, a de responsabilização subsidiária do Município pelas obras de infraestrutura quando impossível exigir seu cumprimento pelo loteador. Nessa direção, a iniciativa de regularização não comportava mera discricionariedade, mas dever: “não se pode negar a existência de responsabilidade do município quanto à implementação da infraestrutura necessária à regularização do loteamento quando é omissa no dever de fiscalizar o loteador inadimplente.”¹²²

A responsabilidade subsidiária da Administração decorre do fato de que a Lei n. 6.766/79 não previu a solidariedade entre o loteador e a municipalidade, incumbindo o loteador pela implementação das condições necessárias à regulamentação do empreendimento, facultando à municipalidade realizar apenas o que for necessário à regularização na hipótese de omissão do particular, ressarcindo-se com os recursos advindos da venda dos lotes¹²³. Nesses termos, a responsabilização do Município poderia ocorrer em razão de duas situações distintas: pela sub-rogação da Administração Pública em detrimento do loteador no cumprimento das providências para regularização do loteamento, com posterior ressarcimento dos custos para efetivação das medidas, ou pela regularização do loteamento em decorrência do dever do Poder Público em evitar lesão aos moradores na ocasião em que a municipalidade foi omissa e não impedir que o loteamento fosse efetivado sem a observância das normas legais:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO PRIVADO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/1979. PROCEDIMENTO FACULTATIVO¹²⁴.

Oportuno esclarecer que há duas situações distintas:

Na primeira, há a possibilidade de a administração municipal agir enquanto é possível cobrar do empreendedor-loteador o cumprimento de suas obrigações. É faculdade sua utilizar recursos públicos para tomar as providências pendentes de competência do loteador, ressarcindo-se do custo.

¹²² REsp. 1.164.893/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Sessão, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJE, 01/07/2019, pp. 10-11.

¹²³ Medidas previstas nos art. 38 e 40 da Lei n. 6.766/79.

¹²⁴ REsp 1.394.701/AC. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/09/2015, DJE 28/09/2015.

Na segunda, não mais é possível exigir o cumprimento das obrigações pelo loteador, a municipalidade é omissa e o loteamento começa a se efetivar sem a observância das normas legais, com violação do direito à infraestrutura urbana e lesão aos moradores. Nessa hipótese, o Poder Público Municipal é responsável pela regularização lato sensu do loteamento, porquanto seu dever.

Com base no levantamento de tais precedentes e recuperando o voto-vista que proferiu no julgamento do REsp. 859.905/RS, o Ministro Herman Benjamin propôs a fixação da seguinte tese a fim de uniformizar o entendimento da Seção sobre o tema:

Existe o poder-dever do Município, mas a sua atuação deve ser restringir às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial necessária para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer na sua atuação saneadora.¹²⁵

À luz desse entendimento, no julgamento do REsp. 1.164.893/SE a Primeira Seção restringiu a obrigação do Município na execução das obras de infraestrutura às essenciais, conforme a legislação urbanística local, limitada a atender os moradores já assentados e não às parcelas do loteamento irregular desocupadas.

3.1.1. A tese fixada pela Primeira Seção do STJ a respeito do Poder-Dever do Município em regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos

O Informativo de Jurisprudência 651 do STJ, publicado em agosto de 2019, trouxe a ementa e o comentário da tese proposta pelo Ministro Herman Benjamin no julgamento do REsp. 1.164.893/SE acerca do ônus dos municípios quanto à regularização dos loteamentos irregulares ou clandestinos:

Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares restrito às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local, sem prejuízo do também poder-dever da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.

Do entendimento fixado extrai-se que o encargo da Administração Municipal em promover a ocupação ordenada do solo urbano é inafastável. Para tanto, cabe ao Município efetivar as obras necessárias e dispor dos serviços essenciais a fim de garantir o bem-estar dos

¹²⁵ op. cit., pp. 18-19.

moradores, inclusive nos loteamentos incompletos, nos termos do plano diretor e da legislação urbanística. As obras de infraestrutura deverão priorizar, por sua vez, o atendimento dos mais carentes. Além disso, a atuação governamental deve garantir o “direito a cidades sustentáveis”, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Para tanto, compete ao governo local evitar o parcelamento inadequado do solo e regularizar os loteamentos irregulares ou clandestinos, observando os mandamentos legais. Nesse sentido, a atuação da Administração Municipal deve se restringir ao legalmente permitido, sendo inviável que se imponha ao Poder Público adoção de medidas que colidam com o exigido pelas suas próprias leis. Segundo o STJ, não é possível, por exemplo, exigir do município a regularização de loteamentos que estejam estabelecidos em áreas de risco. Na mesma esteira, não compete ao Poder Judiciário determinar a regularização de loteamentos clandestinos em áreas que ofereçam perigo imediato aos moradores assentados ou estejam instalados fora dos limites da área de expansão urbana, vedação dada pela própria Lei n. 6.766/79. Nessas circunstâncias, a intervenção judicial deve restringir-se a exigir do governo local a remoção da população instalada nas áreas insalubres, impróprias ou inóspitas, assegurando habitação digna e segura.

No que diz respeito aos loteamentos irregulares, a obrigação de regularização pelo Poder Público deve estar voltada à execução de obras de infraestrutura, de modo a adequar sua inserção na malha urbana e atender aos moradores assentados. Não se exige, porém, que a infraestrutura executada ultrapasse o disponível aos demais munícipes. Logo, “descabe impor ao Município o asfaltamento de um condomínio de veraneio ou de classe média, se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento” (STJ, 2019, p.7). Da mesma maneira, não cabe obrigar o Poder Público implantar ruas e calçadas em condomínios de luxo ao passo que a população mais vulnerável sequer tenha acesso à iluminação pública ou esgotamento sanitário. Apesar disso, é dever da Administração o poder-dever de cobrar dos loteadores os custos da atuação saneadora pelas benfeitorias feitas. Ademais, segundo a tese, o juiz dos fatos deverá apurar a responsabilidade estatal, atentar-se para os conflitos e eleger as prioridades urbanístico-ambientais a serem implantadas.

3.2. Parcelamento irregular do solo urbano, responsabilidade civil do Estado e seus desdobramentos

É certo que o ordenamento jurídico brasileiro incorporou a teoria do risco administrativo como fundamento para responsabilização do Estado pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Sob a perspectiva da natureza objetiva do risco administrativo, depreende-se que o Estado responde pelos danos decorrentes de sua atividade, independentemente da demonstração da culpa pelo terceiro prejudicado, nos limites das excludentes causais do dever de indenizar. (DI PIETRO 2017; CAVALIERI FILHO, 2014, CRISTOVAM, 2018). A responsabilização do Estado na reparação dos danos suportados por terceiros está constitucionalmente prevista no parágrafo 6º do art. 37, o qual garante ainda o direito de regresso do Poder Público contra o responsável, desde que caracterizado dolo ou culpa¹²⁶.

É controversa, porém, a aplicação do dispositivo de maneira indistinta às condutas comissivas e omissivas praticadas pelo Estado. Na doutrina, é majoritário o entendimento da aplicação da previsão constitucional às condutas comissivas, de responsabilidade objetiva. Menos frequente, por outro lado, é o posicionamento em relação às condutas omissivas. Sobre essas últimas, “grande parte da doutrina defende que o Estado somente responde subjetivamente com base na culpa do serviço (culpa administrativa) a partir da comprovação do mau funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio” (CRISTOVAM, 2018, p. 203). Entretanto, ocorre que na maior parte das vezes loteamentos irregulares e clandestinos se estabelecem justamente pelo comportamento omissivo do Estado em conter o parcelamento não planejado. Tal comportamento resulta em uma série de prejuízos urbanísticos e ambientais à cidade ocasionados pela incapacidade do Poder Público em exercer seu poder de polícia, nascendo daí a obrigação da Administração Pública em reparar os danos advindos dos loteamentos executados em desacordo com as exigências legais.

Sobre o tema, a jurisprudência tem sido firme em considerar que diante da conduta omissiva cabe ao Estado adotar medidas compensatórias em relação aos adquirentes de lotes e à coletividade. A responsabilidade civil do Estado por omissão ocorre, em regra, quando o ente público deixa de cumprir com seu dever de ofício. Nas palavras de Bandeira de Mello

¹²⁶ Art. 37, §6º: 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.

(2015) e Carvalho Filho (2014), quando o Estado tem o dever de fazer e não o faz; quando se omite no dever legal de impedir a ocorrência do dano. Cavalieri Filho (2014) diferencia as condutas omissivas em específicas e genéricas. Para o autor, específica é omissão que pressupõe um dever especial de agir do Estado que na sua ausência é causa direta e imediata de não impedimento do dano. A omissão genérica, por sua vez, é a condição contrária, aquela em que não se pode exigir comportamento determinado do Estado a fim de evitar o resultado. Assim, o Estado responderia objetivamente pela omissão específica e de maneira subjetiva na hipótese de omissão genérica, pois “é necessário distinguir entre estar o Estado obrigado a praticar uma ação, em razão de específico dever de agir, ou ter apenas o dever de evitar o resultado.” (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 299).

Nesse liame, poder-se-ia distinguir a responsabilidade civil do Estado pelo parcelamento indevido do solo urbano sob dois ângulos: a decorrente dos loteamentos irregulares, aprovados pelo município, mas executados inadequadamente, e a incidente sobre os loteamentos clandestinos, não aprovados pelo Poder Público. Em relação aos primeiros, tratar-se-ia de responsabilidade por omissão específica, haja vista que a Administração Municipal por ter tomado conhecimento do projeto de loteamento deve responder por deixar de supervisionar e fiscalizar a execução do empreendimento. Quanto aos loteamentos clandestinos a omissão do ente público parece ser genérica, pois supostamente desconhecido pela municipalidade não pressupõe conduta determinada a fim de conter ou antever os resultados do parcelamento. Nesse cenário, a responsabilização do Estado apenas se processaria, a rigor, pela demonstração de dolo ou culpa administrativa.

Todavia, em sendo os danos urbanístico e ambiental indivisíveis, o regime de responsabilidade civil aplicado é o de natureza objetiva, pois de acordo com Araújo (2013) tal indivisibilidade atrai o tratamento peculiar dado pelo ordenamento jurídico à proteção do meio ambiente. Segundo o autor, este tem sido o tratamento dado pelo STJ ao tema com base na norma constitucional¹²⁷, na cláusula de abertura da responsabilidade civil trazida pelo Código Civil de 2002¹²⁸, na Política Nacional do Meio Ambiente¹²⁹, e nas disposições previstas na Lei n. 6.766/79. Nesse sentido, a diferenciação ente omissão genérica e específica em se tratando de dano urbanístico-ambiental é pouco relevante na medida em que o Estado responde pela sua conduta omissiva apesar da culpa, “bastando a relação de causa e efeito

¹²⁷ Art. 225, *caput* e §3º, da CRFB/88.

¹²⁸ Art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

¹²⁹ Art. 14, §1º, da Lei n. 6938/81.

entre a ação ou omissão e o dano, independentemente da espécie de ilegalidade do parcelamento do solo clandestino ou irregular.” (ARAÚJO, 2013, p. 82).

A conduta omissiva do Estado, que se materializa na proliferação dos loteamentos ilegais, está relacionada a problemas estruturais como a degradação do controle urbanístico e a incapacidade do Poder Público em legitimar os processos de regulação e licenciamento. Para Cardoso (2014), a degradação do controle urbanístico é ocasionada por fatores como o subdimensionamento dos instrumentos de apoio e quadro técnico reduzido das prefeituras, combinado com a falta de programa de formação, infraestrutura e conhecimento sobre as técnicas mais modernas de gerenciamento de equipes.

Aliado a esse cenário de penúria está a fragmentação institucional, que não impõe obstáculo ao registro e à regularização fiscal de imóveis ainda que não tenham passado por processo de regularização urbanística. Diante dessa incapacidade do Estado em legitimar a regulação do solo, o desconhecimento da lei ou seu descumprimento em massa resulta na escolha pela legalização posterior, pois “é mais fácil regularizar depois de pronto do que aprovar antes de fazer”. (CARDOSO, 2014, p. 13).

Assim, loteamentos irregulares e clandestinos surgem atrelados à conduta ora conivente, ora comissiva do Poder Público. Nesse último caso, pelo comportamento em não somente deixar de executar o controle urbanístico, mas, por contribuir para que o parcelamento irregular seja efetivado. Para tanto, na esfera da Administração Pública Municipal, onde geralmente impera a intersecção entre o poder político e econômico local, não se descarta que etapas administrativas sejam suprimidas e a aprovação de projetos de loteamento facilitadas, ainda que ausentes as exigências legais, salvaguardados pela retórica do interesse público. Nos municípios, sobretudo nos pequenos, onde o poder político, econômico e o capital fundiário andam de mãos dadas e concentram a maior parte dos loteamentos irregulares e clandestinos¹³⁰, não é difícil perceber a operacionalização dessas facilidades, constatadas pela substituição de decisões técnicas pelos interesses privados e a concessão de licenças, alvarás e autorização de parcelamento do solo ainda que ausentes o preenchimento dos requisitos para sua expedição. Apesar das dificuldades em se constituir provas que demonstrem o favorecimento da Administração Pública a requerentes específicos, medidas como expansão imotivada do perímetro urbano, aberturas e melhorias de vias,

¹³⁰ No Brasil, de acordo com dados da última Pesquisa Nacional de Informações Municipais, dos 3.374 loteamentos irregulares e/ou clandestinos, 2.796 (82,8%) estavam localizados em municípios de até 50.000 habitantes, 537 (16%) em municípios de até 50.001 a 500.000 habitantes, e apenas 41 (1,2%) em municípios acima de 500.001 habitantes.

abreviação de etapas na apreciação de projetos de loteamento e o emprego de maquinários e força de trabalho custeados com recursos públicos na realização de benfeitorias em propriedades particulares, são indícios do desvio de poder do agente público em favor de loteadores privados. Infelizmente, muitas das ações do Poder Público em favor do parcelamento ilegal do solo são tomadas como “parte do jogo”, pois não somente garantem apoio político, como suprem a carência habitacional urbana que o próprio Estado não é capaz de resolver. Dessa maneira, “a irregularidade, mais que um problema, é uma solução que permite a progressão do processo de acumulação, sem contrapartidas sociais e sem gerar tensões sociais insuportáveis.” (CARDOSO, 2014, p. 22).

A fim de coibir a pessoalidade na atividade administrativa, pleitos judiciais, manejados pelo Ministério Público, têm contribuído para denunciar tais práticas, buscando responsabilizar os gestores públicos pelas condutas ilícitas. Sobre a questão, são frequentes a propositura de ações de improbidade decorrentes do parcelamento irregular e clandestino do solo e sua apreciação pelo Poder Judiciário, dos quais se citam, a título explicativo, os seguintes julgados:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPORTADO PREJUÍZO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 10 E 11 DA LEI N. 8.429/1992). PARCELAMENTO DO SOLO URBANO À MARGEM DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS E ILUMINAÇÃO PÚBLICA CUSTEADOS PELO ERÁRIO. ILEGALIDADE MANIFESTA. PREVISÃO EXPRESSA EM LEI MUNICIPAL ATRIBUINDO O ENCARGO AOS PARTICULARES. DESCUMPRIMENTO, ADEMAIS, DA LEI N. 6.766/1979. RESPONSABILIDADE DO LOTEADOR PELA IMPLEMENTAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA. ATUAÇÃO ABSOLUTAMENTE INJUSTIFICADA DOS GESTORES PÚBLICOS, RESULTANDO EM BENEFÍCIO INDEVIDO. PREJUÍZO AO ERÁRIO CONFIGURADO (ART. 10, CAPUT E INCISOS IX E XI DA LEI N. 8.429/1992). RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA. RESSARCIMENTO DO DANO, APLICAÇÃO DE MULTA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. (ART. 12, II DA LEI N. 8.429/1992). RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0300711-72.2015.8.24.0062, de São João Batista, rel. Des. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j. 18-02-2020).

APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EMPREGO DE MÁQUINA PÚBLICA EM LOTEAMENTO PARTICULAR - OBRIGAÇÃO DO EMPREENDEDOR - ILEGALIDADE - CARACTERIZAÇÃO - DOLO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO - DOSIMETRIA DA PENA - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - INOBSERVÂNCIA - PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO. (TJMG - Apelação Cível 1.0312.12.002180-2/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/03/2019, publicação da súmula em 02-04-2019)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA LOTEAMENTO CLANDESTINO ÁREA RURAL ADQUIRIDA PELO PREFEITO DO

MUNICÍPIO QUE POSTERIORMENTE FOI TRANSFORMADA EM ÁREA URBANA ATRAVÉS DE LEI POR ELE EDITADA EVIDENCIADO O INTUITO DE VALORIZAÇÃO DA ÁREA E COMERCIALIZAÇÃO DOS LOTES AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEGALIDADE TOTAL DESCUMPRIMENTO DA LEI Nº 6.766/79 ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NOS ARTIGOS 10 E 11, DA LEI Nº 8.429/92 CABÍVEL A APLICAÇÃO DA MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ INDUZIMENTO DE TESTEMUNHAS A MENTIR NO INQUÉRITO CIVIL AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE NA 1ª INSTÂNCIA SENTENÇA MANTIDA RECURSO IMPROVIDO. (TJSP; APELAÇÃO CÍVEL 0000713-48.2010.8.26.0414; RELATOR (A): LEME DE CAMPOS; ÓRGÃO JULGADOR: 6ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO; FORO DE PALMEIRA D'OESTE - VARA ÚNICA; DATA DO JULGAMENTO: 25-06-2012; DATA DE REGISTRO: 27-06-2012)

Pelo exposto, constata-se que o endosso do Estado às iniciativas do capital privado no parcelamento do solo revela que a ilegalidade não pode ser taxada como característica exclusiva dos loteadores e loteamentos dirigidos à população de baixa renda. Apesar das estratégias e do uso de mecanismos diferentes, revestidos pelo apoio das autoridades, os expedientes ilegais nunca deixaram de ser um utilizado pela elite nacional quando lhes convém.

Em outra direção, a conduta omissiva ou comissiva do Poder Público, que de uma maneira ou de outra favorece à expansão dos loteamentos irregulares e clandestinos conduz, à discussão acerca da natureza solidária ou subsidiária entre Estado e loteador na responsabilidade de reparar o dano urbanístico-ambiental provocado pelo parcelamento indiscriminado do solo. A respeito do tema, parte da jurisprudência defende que se trata de responsabilidade solidária, pois ainda que o loteador tenha deixado de cumprir as diretrizes legais para sua regularização, a incumbência de promover a ocupação ordenada do solo urbano compete, por força constitucional, aos municípios. Porém, como a obrigação de reparar a lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e do direito dos adquirentes causada pelos loteamentos ilegais advém somente após constatada a inércia do particular, conforme prevê o *caput* do art. 40 da Lei n. 6.766/79, o dever do Estado de regularizá-lo surgiria apenas depois. Nesses termos, para essa corrente, a responsabilidade entre Estado e particular em danos urbanísticos-ambientais é solidária, mas de execução subsidiária, em que “o ente público apenas terá a execução direcionada a si quando o degradador direto não o fizer após o esgotamento das vias ordinárias” (AMADO, 2019, p. 114)¹³¹.

¹³¹ APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE ALFENAS - LOTEAMENTO IRREGULAR - OBRIGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA - LEI FEDERAL N. 6.766/79 - LEI MUNICIPAL N. 3.137/1999 - MUNICÍPIO - PODER DEVER DE AGIR PARA REGULARIZAÇÃO - MULTA DIÁRIA - **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA - EXECUÇÃO**

No entendimento do STJ, a natureza da responsabilidade do Poder Público na reparação de danos urbanísticos-ambientais é exclusivamente subsidiária. Sobre a questão, é didático o trecho do voto do eminente Ministro Benedito Gonçalves ao analisar a solidariedade entre o Município e o loteador privado no julgamento do REsp. 1.394.701/AC:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO PRIVADO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/1979. PROCEDIMENTO FACULTATIVO. (REsp 1.394.701/AC. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 17-09-2015, DJe 28-09-2015).

Como se sabe, a solidariedade resulta da lei ou da vontade das partes e, como acima se verifica, no caso de loteamentos privados, o legislador atribuiu ao loteador a incumbência de implementar as condições necessárias à regularização do empreendimento, estabelecendo, ao lado, uma faculdade para a municipalidade, que pode realizar o que for necessário à regularização, ressarcindo-se com os recursos financeiros provenientes da venda (grifamos).

Mas, na hipótese de loteamento privado irregular, enquanto for possível a responsabilização do loteador, a responsabilidade do Município é subsidiária, à falta de previsão legal pela solidariedade.

Nessa linha, **dentro da sistemática criada pela Lei n. 6.766/1979, a responsabilidade do município pela regularização lato sensu do loteamento é subsidiária,** pois é necessário, primeiro, cobrar do loteador o cumprimento das obrigações que a legislação de regência lhe impõe para, depois, em caso de inadimplemento, exigir do Poder Público Municipal o cumprimento de seu dever, à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público (grifamos).

SUBSIDIÁRIA DO ENTE MUNICIPAL. (TJ-MG, Apelação Cível n. 10016150056006002 MG, Relator: Rinaldi Kennedy Silva (JD Convocado), j. 03-03-2020, publ.: 11-03-2020 (grifamos).)

DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSO CIVIL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR/CLANDESTINO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. PODERDEVER DE REGULARIZAÇÃO. LEGITIMIDADE. **RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO. SOLIDÁRIA QUANTO À IMPUTAÇÃO E SUBSIDIÁRIA QUANTO À EXECUÇÃO.** [...]. (TJ-AM, Apelação Cível n. 02181507420118040001 AM 0218150807420118040001. Relator: João de Jesus Abdala Simões, j. 29-10-2019, Terceira Câmara Cível, publ.: 29-10-2019 (grifamos).)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. INFRAESTRUTURA BÁSICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. REALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO IRREGULAR SEM AQUIESCÊNCIA DO ENTE, PORÉM, COM O SEU CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, COM EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.** SENTENÇA REFORMADA NO PONTO TÃO SOMENTE PARA LIMITAR A CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO ÀS OBRAS ESSENCIAIS DE IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA MELHORIA NA MALHA URBANA, COMO RUAS, ESGOTO, ENERGIA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DE MODO A ATENDER AOS MORADORES JÁ INSTALADOS. (TJSC, Apelação Cível n. 0023235-92.2007.8.24.0038, de Joinville, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 13-06-2017 (grifamos).)

Seja subsidiária ou solidária, ambos entendimentos convergem na direção de que na ineficácia dos procedimentos para obrigar o loteador a regularizar o loteamento, deve o Estado atuar em favor de promover a política urbana. Nesse aspecto, caminha bem a jurisprudência do Tribunal ao prever o dever do Município em cobrar do loteador o cumprimento de suas obrigações, bem como na limitação do ônus ao Poder Público quando da necessidade de sua intervenção. Ademais, é preciso avaliar as medidas razoáveis a fim de que a intervenção estatal não eleve as desigualdades locais, ao mesmo tempo que não produzam mudanças nas prioridades do plano de ordenamento urbano e territorial dos municípios.

Por outro lado, deve-se ter em mente que arquetizados em diferentes escalas, aglomerando de algumas dezenas a centenas de famílias, loteamentos irregulares e clandestinos demandam na maior parte das vezes não apenas iniciativas de regularização fundiária e de infraestrutura para a população assentada como, também, intervenções ainda mais robustas, conseqüentemente mais onerosas, para efetiva inclusão dessas áreas ao desenho urbano. Essas intervenções envolvem, por exemplo, desapropriações para fins de intersecção viária, instalação de equipamentos de uso comum, recuos de edificações para implantação de calçadas, redimensionamento das quadras e redefinição dos limites entre os lotes. Os custos dessas medidas, a depender da envergadura do loteamento, serão certamente vultosos, exigindo dos administradores públicos optar entre conservar o traçado da cidade, flexibilizando a geometria urbana, ou bancar indenizações resultantes da desapropriação de imóveis. Não parece haver dúvidas que no contexto das restrições orçamentárias de grande parte das prefeituras do país, associada à estreita visão de ordenamento territorial, tem prevalecido a eleição pelo comprometimento do traçado urbano e a flexibilização das diretrizes de ocupação previstas nos planos diretores. Aparentemente, a própria restrição às obras essenciais na regularização dos loteamentos, reafirmada na tese de uniformização da jurisprudência pelo STJ, reconhece a capacidade limitada das prefeituras em arcar como medidas vigorosas, ainda que necessárias, para a concretização da expansão urbana sustentada.

Do ponto de vista do urbanismo, acesso a serviços e à infraestrutura mínima são sem dúvidas importantes, em especial para ao suprimento das necessidades mais emergenciais, mas o direito pleno à cidade só é possível por meio da integração entre os mosaicos que a compõem.¹³² Dessa forma, se a integração urbana é um desafio, trabalho ainda mais complexo

¹³² Essa também foi a posição defendida pela Profa. Raquel Rolnik na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior promovida pela Câmara dos Deputados para tratar dos critérios e diretrizes

é promover a remoção de comunidades assentadas em áreas de proteção ambiental, de risco geológico, perigosas e inóspitas, em desconformidade com a legislação urbanística. Diante de loteamentos instalados nessas áreas, a remoção implica no esforço do Poder Público em promover medidas que garantam às famílias o reassentamento em áreas seguras e viáveis à edificação. Acontece que a realidade urbana brasileira caminha justamente no sentido contrário, ou seja, na ampliação do enorme déficit habitacional que acaba por conduzir parte da população mais vulnerável às áreas menos adequadas à ocupação.

Diante disso, ainda que dispositivos normativos previstos em instrumentos como o Código Florestal (Lei n. 12.651/12), o Estatuto da Cidade (com a redação dada pela Lei n. 12.608/12), a Lei de Parcelamento (Lei n. 6.766/79), e as diversas leis municipais de uso e ocupação do solo, a capacidade das prefeituras em lidar com o problema não acompanha a velocidade como as aglomerações clandestinas se estabelecem. De qualquer modo, é preciso assinalar que o poder-dever dos municípios em regularizar parcelamentos irregulares, se não é capaz de viabilizar o ordenamento urbano como desejado, possibilita ao menos assegurar as condições mínimas àqueles que podem recorrer apenas ao Estado a fim de obter as condições mínimas para o exercício do direito à moradia. Nesse aspecto, trata-se de medida que, sob o ponto vista urbanístico, tem efeito mais amenizador que efetivamente de reversibilidade das situações consolidadas. Ainda assim, não se pode negar o avanço da jurisprudência do STJ ao interpretar os comandos da Lei n. 6.766/79 à luz do texto constitucional e da legislação infraconstitucional dela resultante no sentido de responsabilizar o Estado pelo ordenamento do solo e de exigir que após a atuação saneadora, demande dos responsáveis os custos decorrentes de sua intervenção.

Considerações finais do capítulo

O avanço da jurisprudência do STJ na interpretação do art. 40 da Lei n. 6.766/79 à luz do texto constitucional de 1988, é um alento para inúmeras famílias que vivem em loteamentos irregulares e clandestinos na maior parte das cidades brasileiras. O entendimento no sentido do poder-dever dos municípios em regularizar tais loteamentos chega em boa hora

para novos loteamentos diante da Lei n. 6.766/79 e do PL n. 3.057/2000: “devemos acabar de vez com a ideia de que temos de ter duas cidades: a de classe média e a popular. Sou radicalmente contra a ideia de dois sistemas de parcelamento do solo: um para pobre e outro para o restante. No fundo é mais ou menos isso. Para a classe média seria o normal, com os parâmetros que consideramos ideais. E haveria outro para os pobres, para sair barato. Nesse caso seriam os parâmetros normais diminuídos, como se os humanos tivessem dimensões e necessidades diferentes” (ROLNIK, 2003, pp. 4-5).

e de maneira acertada. Apesar disso, espera-se que a responsabilização subsidiária dos municípios em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos, complementada com o dever em exigir dos loteadores que concorram com os custos dos investimentos para regularização, contribua para uma mudança de postura em relação ao controle urbanístico, pois não parece razoável concordar que em 57% dos pequenos municípios do país com menos de 50.000 habitantes loteadores possam promover o parcelamento ilegal do solo, comercializar lotes e assentar famílias sem que medidas preventivas e sancionatórias sejam tomadas.

A fim de superar esse quadro, é salutar a responsabilidade dada aos municípios em promover a regularização desses loteamentos, reconhecendo que a prévia autorização para o parcelamento não obsta para afastar o dever do Poder Público em cumprir com os preceitos da política urbana. Em nosso entender, trata-se da melhor hermenêutica aquela que de fato se dirige a apreender o direito urbanístico para além de um sistema normativo, reconhecendo que o direito à cidade interfere e interessa não apenas ao indivíduo, mas à coletividade.

Por outro lado, evidentemente que questões conexas e que tangenciam a tese fixada pelo STJ, tais como os loteamentos irregulares e clandestinos estabelecidos em áreas com restrições à ocupação, quer seja pela condição do terreno ou por imposição legal, precisarão de soluções a serem tomadas com base no caso concreto a fim de que se torne viável a intervenção do Poder Público. Sobre os loteamentos realizados nessas áreas, deve-se ter o cuidado em distinguir, por exemplo, o parcelamento ilegal das invasões e separar as áreas com restrição à edificação ou de uso restrito do solo daquelas legalmente vedadas à ocupação. Cada uma dessas hipóteses impõe medidas regulatórias próprias e exigirá do administrador público destreza para a tomada de decisões. Reconhece-se, porém, a dificuldade de uma resposta única a essas questões e, portanto, acredita-se que o poder judiciário certamente permanecerá sendo demandado pela sociedade em busca de soluções.

Por último, será prudente que a intervenção do Estado na regularização de parcelamentos irregulares não se estabeleça como estímulo à expansão de loteamentos ilegais por empreendedores que, ancorados no dever dos municípios em oferecer acesso a serviços e dispor de infraestrutura urbana, passem a comercializar lotes com a promessa de que sejam implantadas as benfeitorias depois. Sobre tal aspecto, nunca é o bastante reafirmar a importância da postura proativa da Administração Pública de, sempre que possível, responsabilizar o loteador pelos prejuízos aos adquirentes, ao erário e aos munícipes pelo desenvolvimento urbano desordenado.

Em relação aos adquirentes de imóveis nesses loteamentos, é evidente que se espera que a intervenção estatal esteja por sua vez alinhada à política urbana de assento constitucional, ou seja, em favor da efetivação da função social da propriedade e das garantias de acesso à terra e à moradia urbana à população mais vulnerável. Ao mesmo tempo, que seja entrelaçada a questão da posse e propriedade da terra com a dos objetivos coletivos do planejamento, sem perder de vista os institutos jurídicos que permeiam a matéria. Essa é a ordem do dia materializada na jurisprudência em dois recursos destacados pelo STJ que versam sobre a ação de usucapião como instrumento de regularização fundiária em loteamentos irregulares e clandestinos.

4. O INSTITUTO DA USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS: ANÁLISE DAS CONTROVÉRSIAS DELIMITADAS PELOS TEMAS 985 E 1025 EM RECURSOS AFETADOS PELO RITO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS PELO STJ

A cena é relativamente comum: alguém põe à venda um terreno em loteamento que apesar da atratividade do preço não permite a transferência do registro ao comprador. Na negociação, o vendedor minimiza a exigência, afirmando que dezenas de outras pessoas ali assentadas estão na mesma condição e que é possível obter o título da propriedade por meio de uma ação de usucapião. A fim de endossar a promessa é lavrado um contrato de compra e venda e o vendedor prontifica-se, em sendo necessário, “testemunhar” em favor do adquirente. A proposta é tentadora, sobretudo para quem tem pouco dinheiro e chance mínima de escolha, condição nada incomum a maior parte da população brasileira. Na dúvida entre “esquentar a cabeça” mais tarde e realizar o sonho agora, a incerteza sobre o futuro deixa o imediatismo falar mais alto. Concretiza-se o feito.

Tempos depois, o comprador, já na posse do bem, busca regularizar a situação do imóvel e ingressa com uma ação de usucapião, iniciando a sucessão de infindáveis procedimentos processuais que se arrastarão até o pronunciamento da sentença. Apesar da possibilidade da via extrajudicial, na maior parte das vezes é no Poder Judiciário que processos que almejam a declaração de propriedade por usucapião tramitam, sendo o pronunciamento judicial o caminho mais provável para a obtenção do título de propriedade.

Atenta a essa realidade, a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional estabeleceram instrumentos importantes a fim de facilitar o reconhecimento da propriedade aos que cumprem os requisitos exigidos pela lei. Entre elas estão a regulamentação da usucapião especial de imóvel urbano nas modalidades individual e coletiva¹³³. No primeiro caso, possibilitou-se o pleito singular e a cumulação da usucapião sobre o lote e a área edificada; no segundo, o reconhecimento da propriedade a um grupo de pessoas determinadas (GRECO, 2008). Do ponto de vista da política urbana, os referidos instrumentos são considerados como imprescindíveis à garantia de direitos à população menos favorecida, pois

¹³³ Art. 9º e art. 10 da Lei n. 10.257/2001.

a atribuição da propriedade por meio do reconhecimento da posse é de interesse da sociedade, pois proporciona inclusão e favorece a estabilidade social.

Por outro lado, é sabido que a abreviação do processo de titularidade pode estimular o parcelamento irregular do solo e contribuir para o caos urbano. Além disso, a titulação individual imobiliária é insuficiente para a solução dos problemas decorrentes da urbanização precária, pois a integração efetiva da cidade “requer, em regra, investimentos públicos e privados, projetos e programas de intervenção e justiça na distribuição dos benefícios urbanos” (GROSTEIN, 2001, p. 18).

A questão é controversa, mas não se pode deixar de notar que, hoje, no contexto das atribuições dadas ao Estado de incorporação ao tecido urbano das áreas periféricas, o reconhecimento do direito à propriedade é o primeiro passo a fim de possibilitar que as pessoas que nelas moram possam reivindicar direitos. Para tanto, a gestão do espaço urbano não pode depender exclusivamente da tutela dos interesses individuais, mas de uma ampla promoção de bem estar coletivo a serem efetivados pelo Poder Público. Nesse contexto, não foi outro o espírito do texto constitucional ao considerar que o imóvel urbano atende sua função social quando cumpre as exigências estabelecidas pelo Plano Diretor¹³⁴ ou, conforme a Lei 10.257/2001, quando além de cumprir as exigências do Plano Diretor assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.¹³⁵

Apesar disso, não se pode deixar de observar as críticas que se faz à usucapião como meio de formalizar a titulação dos imóveis em áreas acometidas pelo parcelamento irregular frente às normativas que regem o planejamento urbano. Para os que se perfilham a tal pensamento, o reconhecimento da propriedade não deveria prescindir de observar as diretrizes da política de planificação urbana local, por se tratar a matéria de ordem pública, ao mesmo tempo em que a regularização urbanística de áreas parceladas ilegalmente envolve quase sempre maiores custos.¹³⁶

A fim de tratar dos contornos jurídicos da referida polêmica, o STJ afetou em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) dois recursos que versam sobre o assunto. Os casos, objetos de análise deste capítulo, foram estampados nos temas 985 e 1025

¹³⁴ Art. 182 da CRFB/1988

¹³⁵ Art. 39 da Lei n. 10.257/2001.

¹³⁶ Não por menos a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e os planos diretores municipais estabelecem a área e a testada mínima de lotes com vistas a reduzir os custos com obras de distribuição de energia e da rede de água e tratamento de efluentes, por exemplo. A flexibilização dessas regras depende, em geral, do repasse da obrigação ao loteador, que responde pelo empreendimento privado.

daquele Tribunal. O tema 985, pretendeu definir se o reconhecimento da usucapião extraordinária, mediante o preenchimento de seus requisitos específicos, poderia ser obstado em razão de a área usucapienda ser inferior ao módulo estabelecido em lei municipal. O tema 1025, por sua vez, visa apreciar o cabimento de ação de usucapião tendo por objeto imóvel particular desprovido de registro e inserido em loteamento que, embora consolidado há décadas, não foi autorizado nem regularizado pelo Poder Público.

Como se percebe, os dois temas interessam à discussão acerca da pertinência do instituto da usucapião frente aos desafios da política urbana e, nesse sentido, o presente capítulo tem como problema de pesquisa responder à seguinte pergunta: “é possível restringir o reconhecimento da propriedade por meio da ação de usucapião quando a declaração de tal direito se contrapõe, em tese, às normativas relacionadas à gestão e à planificação das cidades?”.

A fim de discutir de tal problema, são objetivos do capítulo: a) contextualizar a usucapião como instrumento das políticas de regularização fundiária e de edificações; b) avaliar o instituto da usucapião frente as diretrizes da política urbana; c) apresentar os temas 985 e 1025 oriundos de recursos afetados pelo STJ em sede de IRDR à luz da tese de uniformização da jurisprudência do próprio tribunal acerca da regularização de loteamentos irregulares e clandestinos.

Para o tratamento da questão, a pesquisa, essencialmente documental, envolveu o levantamento bibliográfico, doutrinário e jurisprudencial relacionado ao tema. De modo a sistematizar as ideias que embasam o texto, o artigo está dividido em três partes: de início recupera-se os fundamentos do instituto jurídico da usucapião e apresentam-se as modalidades previstas no ordenamento jurídico nacional. No momento seguinte, apresenta-se e discute-se o teor dos temas 985 e 1025 afetados pelo STJ em sede de IRDR. Por último, debate-se os problemas levantados nos referidos recursos.

4.1. O instituto jurídico da usucapião¹³⁷

Regulado desde a Lei das XII tábuas, o instituto da usucapião assentou-se no Direito Romano como modo de aquisição da propriedade decorrente da posse que, pelo decurso do

¹³⁷ Este trabalho adota o gênero feminino ao instituto seguindo a grafia dada pelo Código Civil de 2020 e pela maior parte da doutrina especializada. Reconhece-se, porém, a preferência de alguns autores pela anotação do gênero masculino, tal qual o Código Civil de 1916.

tempo, transformava uma situação de fato em direito. Essa transmutação justificava-se pelo interesse em retirar as incertezas nas relações jurídicas que envolviam a posse e, nesse sentido, bastava o uso ininterrupto de um bem imóvel por dois anos para que o possuidor tivesse a propriedade sobre ela reconhecida.

De acordo com Marky (1995), em Roma, no fim da República, o instituto foi aperfeiçoado sendo outros requisitos somados à verificação da posse: a) ser a coisa hábil de domínio, excluindo-se a coisa fora do comércio (*res extra commercium*), entre os quais os terrenos provinciais (públicos), a coisa roubada (*res furtivae*) e a coisa obtida por violência (*res vi possessae*); b) haver a intenção de quem detém a posse da coisa em tê-la como própria (*possessio civilis*); c) ostentar o possuidor justo título ou justa causa que justificasse a aquisição (*iustus titulus* ou *justa causa usucapionis*); d) ser constatada a boa-fé no momento inicial da posse (*bona fides*); e) ser constatado o decurso de prazo “de um ou dois anos, conforme se tratasse de terreno ou de outra coisa qualquer.” (MARKY, 1995, p. 83).

Foi com Justiniano, porém, que o instituto recebeu contornos mais amplos ao unificar o conceito de usucapião ao de exceção do domínio, que protegia o titular da posse prolongada contra a reivindicação da coisa abandonada. Assim, a usucapião passou a ser caracterizada simultaneamente como modo de aquisição e de extinção da propriedade porque implicava na perda de um direito pelo não exercício do domínio (ASSIS NETO, 2011). Justiniano também estabeleceu novos prazos para a usucapião: três anos para as coisas móveis e dez ou vinte anos para coisas imóveis, razão pela qual instituiu-se as modalidades de usucapião em ordinária e extraordinária (RODRIGUES, 2014).

No Direito Ocidental Moderno, o instituto da usucapião foi incorporado primeiro pelo Código Napoleônico e, mais tarde, recepcionado no Direito Lusitano. No Brasil, as reminiscências do instituto remontam à Lei de Terras, que estabeleceu a prescrição aquisitiva como requisito para o domínio de terras públicas (RODRIGUES, 2014). Contudo, de maneira mais abrangente, foi somente com a promulgação do Código Civil de 1916 que a usucapião foi definitivamente inserida no ordenamento jurídico nacional. Inspirado na matriz romana, o antigo Código Civil brasileiro reafirmou a compreensão de que a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, na qual o possuidor de coisa alheia exerce a posse de forma contínua e pacífica por período suficiente para adquiri-la.

Atualmente, com assento constitucional previsto em diferentes dispositivos na legislação infraconstitucional, o instituto apresenta como principais espécies a usucapião

extraordinária, a ordinária, a especial rural e a indígena, a familiar, a especial urbana (individual e coletiva) e a administrativa.

A usucapião extraordinária, prevista no art. 1.238¹³⁸ do Código Civil tem como requisitos: a) a posse ininterrupta sobre o imóvel; b) a pacificidade, ou seja, a ausência de oposição do proprietário; c) o decurso do tempo (de quinze anos reduzidos a dez se o titular da posse tiver estabelecido moradia habitual, realizado obras ou serviços de caráter produtivo no imóvel); e d) a inexistência de justo título e boa-fé.

A usucapião ordinária, por sua vez, encontra-se disciplinada no art. 1.242¹³⁹ do mesmo Código, distinguindo-se por reivindicar dez anos como prazo máximo de posse mansa e ininterrupta (reduzida a cinco anos se o imóvel houver sido adquirido onerosamente), além de exigir que o titular da posse ostente justo título e boa-fé.

Em outro sentido, a usucapião indígena, regulamentada pelo Estatuto do Índio¹⁴⁰, estabelece que aquisição da propriedade da terra de até cinquenta hectares será efetivada caso o indígena a ocupe como própria pelo prazo de dez anos ininterruptos.

A usucapião familiar ou a usucapião especial urbana por abandono do lar, disciplinada¹⁴¹ no art. 1.240-A¹⁴² do Código Civil, pretende, por sua vez, solucionar as situações em que um dos cônjuges ou companheiros abandona o lar conjugar, sem renunciar ou partilhar o bem comum. Para tanto, a hipótese prevê que o cônjuge ou companheiro que permanece na posse, sem oposição, pelo prazo mínimo de dois anos, adquire a propriedade do bem desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹³⁸ Art. 1.238: Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

¹³⁹ Art. 1.242: Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

¹⁴⁰ Art. 33 da Lei n. 6.001/73: O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.

¹⁴¹ Originalmente pelo art. 9º da Lei n. 14.424/2011.

¹⁴² Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade dívida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º-O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Por força constitucional, as demais espécies de usucapião voltam-se particularmente à promoção da regularização fundiária como instrumento da política urbana. Nesse sentido, a usucapião especial rural, de comando constitucional, requerer a inexistência de outros imóveis em nome do possuidor, a utilização da área para moradia do usucapiente ou de sua família, e ter o imóvel área de até cinquenta hectares. Em outra direção, a usucapião especial urbana, disciplinada pelo art. 183 da Constituição Federal, e regulamentada pelos art. 9º e 10 do Estatuto da Cidade, subdivide-se nas modalidades individual e coletiva. Em relação à primeira, são requisitos: a) ser o imóvel urbano; b) possuir área de até 250 m² c) ser utilizado como moradia pelo usucapiente ou sua família; c) inexistir outros imóveis em nome do titular da posse; d) a limitação da aquisição da propriedade, por esta modalidade, uma única vez¹⁴³. Cumpridas as exigências, o título de domínio ou a concessão de uso deve ser conferido ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. Além disso, o herdeiro tem pleno direito em suceder na posse¹⁴⁴. Quanto à modalidade coletiva, a lei prevê como condição serem os núcleos urbanos informais¹⁴⁵, impossíveis de fracionamento em unidades com área igual ou superior a 250m²; com possuidores que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural e estejam na posse por cinco anos de forma ininterrupta e sem oposição.¹⁴⁶ Para o cumprimento do prazo, o dispositivo faculta à aquisição do imóvel por meio da transferência da posse, ao passo que a sentença que a declara serve como meio eficaz para assento no cartório de registro de imóveis.

De acordo com Greco (2008), as modalidades de usucapião urbana visam ser instrumentos de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Para tanto, a competência dos municípios em planejar e controlar o uso do solo urbano não afasta sua responsabilidade em garantir o direito à propriedade à população mais vulnerável. A fim de reforçar a efetividade desse direito, o reconhecimento administrativo da usucapião coloca-se como um dos instrumentos a ser implementado pelo Estado com vistas a efetivar a função social da propriedade nas áreas de ocupação precária junto à adoção de ações de sustentabilidade social, ambiental e urbanística.

¹⁴³ Art. 9º da Lei n. 10.257/2001: Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁴⁴ A modalidade está igualmente prevista no art. 1.240 do Código Civil.

¹⁴⁵ Parcelamentos não reconhecidos pelo Poder Público.

¹⁴⁶ Art. 10 da Lei n. 10.257/2001: Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural (Redação dada ao art. 10 do Estatuto da Cidade pela lei nº 13.465 de 2017).

Disciplinada na legislação infraconstitucional¹⁴⁷, a usucapião administrativa tem por objetivo a regularização fundiária de imóveis em assentamentos informais ou subnormais, com critérios específicos para áreas categorizadas legalmente como de interesse social ou de interesse específico. Em termos de procedimento, essa modalidade de usucapião caracteriza-se como um desdobramento da usucapião especial urbana, mas se distingue dela por dispensar exigências relativas à dimensão de áreas destinadas ao uso público, a dimensão mínima dos terrenos e a observação de critérios urbanísticos e edílios para o parcelamento¹⁴⁸. Ao mesmo tempo, a modalidade inovou ao prever a legitimação da posse, ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento da posse conversível em aquisição de direito real de propriedade¹⁴⁹. O título de legitimação da posse identifica os ocupantes do imóvel, o tempo de ocupação e a natureza da posse. Além disso, após cinco anos da concessão do título, se atendidos os requisitos para a usucapião especial, a posse será automaticamente convertida em título de propriedade¹⁵⁰.

Importa ressaltar que ao tratar da regularização de núcleos urbanos informais, muitas das vezes instalados em áreas de preservação ou de risco, a lei não impediu que fosse reconhecida a posse e concedida a propriedade aos postulantes, mas tornou obrigatória a elaboração de estudos técnicos a fim de justificar melhorias e compensações ambientais decorrentes da ocupação¹⁵¹. Assim, se instalados em unidade de conservação de uso sustentável, o processo de regularização deve conter a anuência do gestor da unidade¹⁵².

Em relação a usucapião precedida da legitimação da posse, Chaulhub (2014) destaca que o instituto simplifica os trâmites burocráticos e possibilita a transferência de grupos marginalizados para o mundo jus-urbanístico. No contexto da lei que o instituiu, a modalidade busca afastar as barreiras que dificultam a regularização fundiária em assentamentos populares e desonerar o processo de titulação imobiliária. Nessa perspectiva, “a desjudicialização da usucapião é inovação que atende à priorização constitucional da função social da propriedade, é inerente ao princípio da socialidade, e dá efeito prático à natureza social da posse.” (CAULHUB, 2014, p. 264).

¹⁴⁷ Lei n. 13.465/2017

¹⁴⁸ Art. 11, § 1º lei n. 13.465/17: Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios.

¹⁴⁹ Art. 11, VI da Lei n. 13.465/17

¹⁵⁰ Art. 26 da Lei n. 13.465/2017.

¹⁵¹ Art. 11, §2º da Lei n. 13.465/17

¹⁵² Art. 11, §3º da Lei n. 13.465/17

4.2. O instituto da usucapião na regularização de loteamentos irregulares e clandestinos: os temas 985 e 1025 afetados em IRDR pelo STJ

Nascido como instituto de reconhecimento da propriedade, a usucapião foi alçada na Constituição de 1988 como instrumento da política urbana a fim de garantir o acesso à terra e contribuir para a planificação das cidades. Contudo, o instituto encontra por vezes dificuldades em se assentar diante do quadro caótico de crescimento das cidades brasileiras. Em um país em que a posse da terra deixou marcas profundas como meio de se alcançar a propriedade, a ocupação urbana à revelia da lei tornou-se regra, acarretando inúmeros problemas decorrentes pela ausência de qualquer controle urbanístico sobre a cidade. Apesar disso, não se pode deixar de considerar as boas intenções da usucapião urbana¹⁵³, ainda que sua sintonia com as diretrizes de planejamento executado pelos municípios requeira refinamento. Essa é a constatação ao se analisar a discussão estampada nos recursos que originaram os temas 985 e 1025, afetados ao rito dos incidentes de resolução de demandas repetitivas pelo STJ.

No caso trazido nos autos que estampou o tema 985, discutiu-se a possibilidade de os autores obterem declaração da propriedade de terreno urbano localizado no Município de Garopaba, Santa Catarina, em virtude da posse mansa, pacífica e interrupta pelo período de trinta e sete anos. O pedido foi julgado procedente pelo juízo de primeira instância, mas a decisão foi contestada pelo MPSC, que apelou defendendo a impossibilidade da usucapião sob o argumento de que o terreno não atendia aos padrões exigidos por possuir área inferior ao módulo de parcelamento estabelecido na legislação municipal.

Em sede recursal, a Terceira Câmara Cível do TJSC negou provimento à apelação por entender que o fato de o imóvel ter área menor que módulo legal não impedia o processamento da ação, constituindo a situação mera irregularidade administrativa.¹⁵⁴ Ademais, para o Colegiado, “o Código Civil não exige que o imóvel tenha sido objeto de regular parcelamento do solo e atenda às posturas municipais e os preceitos urbanísticos.”¹⁵⁵

Irresignado, o órgão ministerial interpôs Recurso Especial apontando violação de artigos de lei que, na sua concepção, sustentavam a impossibilidade da declaração de propriedade do imóvel. No julgamento do recurso no STJ aquela Corte entendeu, porém, que os argumentos trazidos do MPSC não se coadunavam aos mandamentos constitucionais

¹⁵³ prevista no Estatuto da Cidade e na Lei n. 13.465/2017

¹⁵⁴ *op. cit.*, p.2

¹⁵⁵ *idem*

relativos à matéria, os quais preceituam que a função social propriedade se cumpre mediante a concessão da titularidade àqueles que efetivamente ostentem a posse do imóvel. Segundo a Corte, essa é inclusive a perspectiva das diversas modalidades de usucapião advindas da Constituição de 1988 fundadas no reconhecimento da propriedade como instrumento de acesso à terra urbana, e na posição ativa dos municípios de consolidar políticas de melhoria das condições de vida aos seus habitantes.

Assim, embora não se possa descartar que a obediência a um módulo de parcelamento seria desejável a fins de reduzir os custos para implantação de infraestrutura pelo Poder Público, não se poderia fechar os olhos para a realidade brasileira e o enorme passivo decorrente de falta de políticas de planejamento encabeçadas pelo Estado. Nesses termos, se o município passou a prever um módulo mínimo de parcelamento, medida louvável com vistas ao planejamento urbano, não é acertado exigir que imóveis fracionados sem controle urbanístico prévio, em decorrência da omissão do Estado, se submetam a seus comandos.

Nessa direção, o ministro Luis Felipe Salomão, relator dos recursos afetados que ilustraram o tema 985, consignou em seu voto que embora não seja inconstitucional lei municipal que fixe módulo urbano de parcelamento, a medida não pode ser impedimento para aquisição do direito de propriedade pelo particular de área menor ao módulo estabelecido quando o órgão de controle não questionou a pretensão no prazo legal. Ademais, para o ministro, o parcelamento do solo e as normas de edificações são providência que visam assegurar a função social da cidade, enquanto a usucapião tem por finalidade a regularização da posse e o cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 2020).

Em relação à tal posição, vale destacar que não é outro o fundamento da própria lei que instituiu o Plano Diretor do Município de Garopaba, sede da controversa, ao pontuar como princípios a função social da propriedade e o direito universal à cidade, bem como posicionar a regularização fundiária e a urbanização de áreas de assentamentos subnormais como diretrizes da política local de habitação.¹⁵⁶ Nesse sentido, o fato de o imóvel estar localizado em loteamento irregular, sem registro imobiliário, não pode se constituir óbice para a usucapião. Em primeiro lugar, porque nunca é demais lembrar que a jurisprudência é firme no sentido de impor aos municípios o poder-dever de regularização de loteamentos irregulares. Logo, se o Estado deixou de agir no momento oportuno a fim de evitar o parcelamento em desconformidade com os requisitos urbanísticos, cabe a ele criar agora as

¹⁵⁶ Lei Complementar n. 1.463/2010.

condições para sanear os problemas decorrentes da sua conduta omissiva. Sobre a questão, o entendimento da Terceira Câmara Cível do TJSC é irretocável:

se até então o Município não se insurgiu contra a situação do terreno em questão, inclusive cobrando dos apelados o imposto pertinente, não há dar respaldo à tese recursal, lembrando, inclusive, que tal fiscalização também lhe compete. Porém, se ambos os entes não tomaram as medidas cabíveis e deixaram, no decorrer dos anos, a situação se estabelecer, não pode a parte que não deu causa à irregularidade sofrer prejuízo neste momento. (TJ-SC, Apelação Cível n. 12015.054167-4, de Garopaba. Relator: Juiz Saul Steil. Terceira Câmara de Direito Cível, j. 26-01-2016).

Por outro lado, convém lembrar que a efetivação da usucapião depende do cumprimento dos requisitos previstos taxativamente em lei. Nessa linha, bem assinalou a Turma ao afirmar que “acolhida a pretensão de considerar o módulo de parcelamento como condição, estaria se elegendo um requisito não explicitado na legislação federal para a aquisição da propriedade pela usucapião”.¹⁵⁷ No mesmo sentido, quando do voto de admissibilidade do repetitivo 985, o ministro Luís Felipe Salomão destacou que, enfrenando matéria semelhante, a Terceira Turma do STJ havia firmado entendimento de que “o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não poder obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel.”¹⁵⁸

Em nosso entender, a posição das duas Cortes é irrepreensível, pois é certo que os requisitos para a usucapião devem estar restritos aos expressos na legislação de regência sob o risco de se desvirtuar o sentido de posituação do instituto. Apesar disso, não se descarta a pertinência do módulo mínimo a fim do controle sobre o uso e ocupação do espaço público,¹⁵⁹ pois se tem ciência de que a declaração espontânea da propriedade pelo Poder Público poderá incentivar a continuidade de práticas predatórias de parcelamento. Decorre daí provavelmente a proposição do MPSC pela concessão do domínio da área restrito ao direito de uso e ocupação do solo, e não pela declaração da propriedade aos postulantes. A proposta cogitada pelo Ministério Público estadual foi, todavia, vencida no julgamento do tema 985 pela Segunda Seção do STJ que, no julgamento de mérito, fixou a seguinte tese: “o reconhecimento da usucapião extraordinária, mediante o preenchimento de seus requisitos específicos, não pode ser impedido em razão de a área discutida ser inferior ao módulo estabelecido em lei municipal”.

¹⁵⁷ REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 12/12/2017, p. 6.

¹⁵⁸ REsp. 1.667.843/SC. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 12/12/2017, p. 6.

¹⁵⁹ Art. 6º, IX da LC n.º 1.463/2010.

Em paralelo ao tema 985, o tema 1025¹⁶⁰ discute a possibilidade de usucapião de imóveis localizados em área particular do Setor Tradicional de Planaltina, cidade satélite do Distrito Federal, que embora parcelados há mais de cinquenta anos não foram regularizadas pelo Estado. A controversa se ancorava no fato de que para o MPDFT e para o Governo do Distrito Federal a regularização de tais imóveis não seria possível, haja vista que a declaração da usucapião provocaria a usurpação da função de planejamento e regularização urbanística do DF. No entendimento do *parquet*, “a indivisibilidade do registro imobiliário e a falta de regularização do loteamento constitui empecilho material ao reconhecimento da usucapião, de modo que a sentença, mesmo que favorável, não poderia ser levada a registro”.¹⁶¹

Para o magistrado de primeiro grau, entretanto, “a usucapião é forma originária de aquisição da propriedade, podendo ser declarada independentemente de prévia existência de matrícula ou registro”.¹⁶² Na mesma linha, o TJDFT julgou plenamente possível a individualização dos imóveis e a admissão das ações de usucapião ao constatar que o loteamento, embora não autorizado nem regularizado, desfrutava de infraestrutura, enquanto a declaração de propriedade não impediria a implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Para melhor contextualização do problema, o acórdão prolatado pelo TJDFT¹⁶³, de relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima, deixa claro a controversa: segundo a relatora, a área em que está estabelecido o loteamento foi adquirida pelo Município de Planaltina em 1932 em permuta com a Igreja Matriz de São Sebastião de Planaltina. Tempos depois, o município passou a lotear o “Setor Tradicional” alienando lotes a particulares e expedindo alvarás de concessão de uso. Ocorre que com a mudança da Capital Federal para Brasília o Setor Tradicional de Planaltina foi desapropriado, sendo alguns dos alvarás levados a registro em cartórios do DF, enquanto outros, não registrados, resultaram na permanência dos imóveis alienados como bens dominicais da cidade. Apesar disso, a Administração Regional de Planaltina vinha expedindo certidões de regularização desses imóveis, individualizando-os e atestando suas confrontações e limites a fim de não causar prejuízos aos adquirentes.

¹⁶⁰ O tema 1025 é resultado da afetação do REsp. n. 1.818.564 – DF, sob a relatoria do Ministro Moura Ribeiro, Segunda Seção, DJe 04/10/2019.

¹⁶¹ *idem*, p. 4

¹⁶² *idem*, p. 2

¹⁶³ Acórdão do IRDR n. 1141204. Relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização, j. 29-10-2018, DJe 05/12/2018.

Para o TJDFT, a medida adotada pela Administração Regional foi oportuna, pois a ausência de registro imobiliário e a falta de autorização para implantação do loteamento não poderiam ser empregados como defesa pelo MPDFT e pelo Governo do DF. Para o Tribunal, dada as condições que antecederam à mudança da Capital Federal, é despropositado impedir o reconhecimento da propriedade aos titulares pelo fato de a área não atender os requisitos do atual plano urbanístico e da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assim, exigir a adequação do loteamento como pré-requisito à usucapião seria transferir a responsabilidade de regularização do loteamento aos ocupantes, esquivando o Poder Público de responder pela sua inércia.

Ademais, conforme apontaram os magistrados, a sentença de usucapião não trata de condicionar uma atuação da Administração Pública, pois possui eficácia meramente declaratória. Desse modo, “o provimento a ser exarado visa apenas reconhecer um direito estabelecido àqueles que pelo decurso do tempo, e cuja posse sobre um bem seja incontestada e ininterrupta, fazem jus à aquisição da propriedade.”¹⁶⁴ Assim, como destacado pelo Desembargador Sérgio Rocha na apreciação do recurso no TJDFT:

Não podemos aqui criar empecilhos e requisitos novos que não estão na lei. Essa gente está nessa área há mais de meio século e a área é privada. Eles têm o direito constitucional e infraconstitucional de usucapir essa área. Se o Poder Público deixou que se construísse uma cidade ali, agora vai lá e faz a urbanização da forma que puder e conseguir, desapropria, ajeita aqui e ali. O que não se pode fazer é revogar o Código Civil, desconsiderar a Constituição Federal e a realidade social e inventar requisitos à usucapião. (TJDFT, Acórdão do IRDR n. 1141204. Relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização, j. 29-10-2018, DJe 05/12/2018, p. 44).

Nesse sentido, em consonância com as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade, para aquele Tribunal o esperado em relação à Administração seria o de incentivar e promover a regularização fundiária em áreas de ocupação irregular ou clandestina. Para tanto, a aplicação da usucapião administrativa seria medida adequada, servindo inclusive a certidão de regularização dos imóveis expedido como documento hábil para instrução do processo.¹⁶⁵

Considerações finais do capítulo

O instituto da usucapião, de origem romana, recebeu expressa previsão constituição como instrumento da política urbana. A partir disso, diversas modalidades de usucapião foram

¹⁶⁴ Acórdão do IRDR n. 1141204. Relatoria da Desembargadora Nídia Corrêa Lima. Câmara de Uniformização, j. 29-10-2018, DJe 05/12/2018, p. 21

¹⁶⁵ O tema 1.025 ainda aguarda julgamento pela Segunda Seção de Direito Privado do STJ.

disciplinadas na legislação infraconstitucional na pretensão de garantir o acesso às classes populares à moradia e assegurar que a materialização da função social da propriedade. Para tanto, diplomas legais como o Estatuto da Cidade e a Lei 12.424/2011 trouxeram ares novos ao instituto ao tratá-lo além do mero instrumento de reconhecimento da posse e de declaração da titularidade do interessado sobre a coisa. Desprende-se daí as modalidades de usucapião inclinadas à assistência das pessoas e povos mais vulneráveis, como a usucapião familiar e a indígena, e às dirigidas à população de áreas instaladas nas periferias urbanas, como as espécies de usucapião especial urbana individual e coletiva. Na vontade de que o próprio Estado atuasse em favor da regularização fundiária urbana, a legislação infraconstitucional previu ainda a participação ativa do Estado mediante procedimentos como a legitimação da posse e a usucapião administrativa.

Apesar desse cenário aparentemente favorável, a obtenção do título de propriedade por meio da ação de usucapião está longe de ser célere. Os motivos para a falta de agilidade no desenlace dessas ações são muitos e perpassam por problemas de individualizações dos imóveis, o não preenchimento de requisitos previsto na lei e nas barreiras colocadas pelo próprio Estado.

Evidente que não se pretende que a usucapião seja instrumento utilizado para dar legitimidade a negócios em que uma ou ambas as partes agem de má-fé, acreditando que o Estado ou o Poder Judiciário acobertarão as ilicitudes ou impropriedades do acordo. Também não se acredita que a ação de usucapião deva ser manejada como substituta processual em ações de divisão de terras, de inventário ou de extinção de condomínio. De todo modo, o sentido diametralmente oposto é injustificável, pois não há como deixar de notar situações consolidadas, áreas ocupadas sem ação inibitória do Estado e a criação de critérios à parte dos estabelecidos em lei a fim de dificultar ou mesmo impedir de que seja conferida propriedade ao titular da posse.

Dito isso, esse capítulo procurou apresentar a discussão trazida nos temas 985 e 1025 a fim de procurar, na medida do possível, formular um panorama sobre cada um dos temas e destacar, em linhas gerais, a perspectiva de endossar a aspiração do constituinte em dotar a usucapião como instrumento da política urbana. Em um horizonte mais amplo defende-se, porém, intensificar as formas consensuais e extrajudiciais de resolução de conflitos em relação às controvérsias envolvendo a titulação da propriedade. Para tanto, aposta-se na expansão de experiências conciliatórias e bem sucedidas de regularização fundiária e imobiliária na esfera administrativa. Uma boa iniciativa nesse sentido é desenvolvida pelo

TJSC por meio do Projeto Lar Legal, que visa a promover a regularização fundiária em loteamentos regulares e clandestinos junto com as prefeituras. A regularização fundiária, se não é a solução dos complexos problemas urbanos, é certamente o reconhecimento necessário a fim de alçar os moradores das áreas periféricas à cidade e dar relevo à assentamentos que são ocultos no planejamento e na execução de políticas urbanas.

5. LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS EM ÁREAS RURAIS: UMA INTERPRETAÇÃO DA EXPANSÃO URBANA NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES DIANTE DA ATUAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS, DOS AGENTES IMOBILIÁRIOS E DO ESTADO

Estudos sobre a assimilação das áreas rurais pelo tecido urbano têm se concentrado em discutir o fenômeno com base em teses que compreendem a expansão da cidade sobre o campo como produto da intervenção dos agentes produtores do espaço urbano (CORRÊA, 1995), como resultantes das discrepâncias metodológicas de delimitação rural-urbana subserviente aos interesses fiscais dos municípios (VEIGA, 2002; SEBEN, 2001), e como sintoma da divisão do trabalho e da centralidade urbana (ROCHA, 2010). Trata-se de esquemas teóricos que tomam a cidade e os agentes produtores do espaço como protagonistas do processo de assimilação das áreas rurais pela malha urbana e que reforçam a ideia de que o espaço rural está à disposição e subordinado aos interesses urbanos. Entretanto, o meio rural conta com a iniciativa de agentes próprios, os quais estão envolvidos na substituição das formas de uso do solo e contribuem para a expansão urbana.

No espaço rural, a maneira como a terra deixa de servir ao uso agrícola e passa a sustentar a urbanização acelerada é conhecida: com o falecimento dos pais, a propriedade, transmitida por herança, é convertida em pequenas frações aos herdeiros que, rompendo com a finalidade de uso da terra, desfazem-se rapidamente do quinhão recebido. Entre os motivos para a ruptura do uso agrícola pelos herdeiros estão o projeto pessoal de cada um, especialmente nas famílias numerosas em que muitos já estão desvinculados das atividades rurais, e a inviabilidade de sustentação econômica da propriedade com o fracionamento da gleba. Nesse sentido, é comum o comércio da terra ser meio para aquisição de outros bens e, eventualmente, para o pagamento de dívidas.

Entre os herdeiros, como a terra geralmente é recebida em condomínio, o habitual é que o parcelamento do solo aconteça informalmente, à revelia da norma, sendo a terra vendida a terceiros por meio de “contratos de gaveta”. Para os vendedores, a adoção dessa forma de contrato é justificada pela burocracia e pelos altos custos para regularização do parcelamento que, em geral, envolve o desembolso de valores que a maioria das famílias, em regra, não dispõe. Para os compradores, preços acessíveis e fácil negociação, como o

financiamento direto com os proprietários, são variáveis que atuam positivamente, substituindo a exigência do registro como fator decisivo para a aquisição do imóvel.

Além dos herdeiros, é comum que terceiros adquiram terras e instituem loteamentos irregulares e clandestinos em áreas rurais mesmo tendo ciência das restrições legais. Não por menos, de acordo com o MPSC (2010), o parcelamento do solo tem sido o tema mais requisitado aos membros do órgão, tendo em vista a expansão urbana dos municípios e os conflitos jurídicos que lhe são correlatos.

Nos municípios, o parcelamento e a comercialização de lotes nas áreas rurais e de expansão urbana, sem obediência aos requisitos administrativos e registrários, acaba por ampliar as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras em disciplinar o uso do solo a fim de garantir um crescimento ordenado da cidade. Traços do efeito dessa urbanização de “dentro para fora” produzida no espaço rural são percebidos, por exemplo, no desencontro do traçado do arruamento, no desrespeito à dimensão mínima para fracionamento dos lotes, na supressão de área para instalação de áreas verdes e a destinada à infraestrutura urbana. O resultado desse processo reflete-se na ausência de sistemas de escoamento de águas pluviais e de distribuição de água potável, a falta de acesso a equipamentos de esgotamento sanitário e à energia elétrica domiciliar, e a indisponibilidade de praças, escolas, postos de saúde à população assentada nesses loteamentos. Por outro lado, junto aos transtornos de planejamento, a execução informal de parcelamento do solo nas áreas rurais acarreta o barateamento do preço da terra e a conseqüente migração da população de menor renda para tais áreas.

5.1. Do parcelamento do solo para fins urbanos

O parcelamento do solo para fins urbanos é regido em âmbito federal pela lei n. 6.766/79. Por meio dela, o Estado foi reconhecido “como sujeito interessado na adequada ocupação do espaço urbano, imputando-lhe deveres e direitos na dinâmica firmada com o proprietário privado e a coletividade, moradora e usuária da região.” (CARDOSO, 2015, p. 14).

O regramento estatal em relação ao parcelamento do solo decorre da constatação de que a liberalidade no fracionamento da terra pode resultar em prejuízos urbanísticos, uma vez que o parcelamento ilegal altera o desenho das cidades, causa impactos negativos ao meio ambiente e potencializa os conflitos pela propriedade. Nesse contexto, a fim de resguardar a

tutela do bem comum, o Estado tem sido chamado a disciplinar o parcelamento urbano, pois o direito fundamental à propriedade requer o cumprimento de sua função social.

As principais espécies de parcelamento do solo previstas na lei n. 6.766/79 são o loteamento e o desmembramento. O loteamento “é 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”. Difere-se do desmembramento, que “aproveita o sistema viário existente, não implicando na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”. Uma terceira espécie de parcelamento do solo é o desdobro, que é “a repartição do lote, sem necessidade de urbanização ou venda por oferta pública. O desdobro difere-se do desmembramento por incidir apenas sobre o lote”. (CARDOSO, 2015, p. 18).

Quanto à iniciativa do proprietário, enquanto o loteamento surge voluntariamente, o desmembramento pode ocorrer por decisão judicial. Além disso, o loteamento requer registro público; o desmembramento apenas averbação. De todo modo, ambos resultam no lote, terreno servido de infraestrutura cujas dimensões atendem aos índices urbanísticos. A lei n. 6.766/79 definiu a área mínima do lote em 125 m², com testada de cinco metros, delegando aos municípios competência para definir seu tamanho mínimo por meio de lei municipal.

A fim de comércio, para que haja o reconhecimento do loteamento e seja autorizada a oferta pública de lotes, o proprietário do imóvel deverá observar os requisitos administrativos, registrários e urbanísticos para sua regularização. Para tanto, o parcelamento do solo deve considerar as diretrizes previstas em lei e a caracterização detalhada da propriedade a ser loteada. O projeto de parcelamento, entre outras especificações, deverá conter desenho com subdivisão da gleba em quadras e lotes com as respectivas dimensões e numeração, anotação do sistema de vias implantadas e projetadas com a respectiva hierarquia e a indicação de perfis de linhas de escoamento de águas pluviais. Além disso, um memorial descritivo deve indicar as áreas públicas a serem doadas à prefeitura, a enumeração dos equipamentos urbanos e ser apensada licença de instalação emitida por órgão ambiental competente. Após os trâmites de aprovação, o loteador poderá solicitar o registro do loteamento no cartório de registro de imóveis (PARANÁ, 2018).

A lei n. 6.766/79 excetua o parcelamento do solo para fins urbanos às zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, definidas no plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Por zonas urbanas entende-se as áreas circunscritas ao perímetro urbano dos municípios, com destinação econômica não agrícola e que disponha de oferta mínima de

equipamentos e serviços públicos. As áreas de expansão urbana são as caracterizadas como franjas rurais-urbanas, que em virtude do fracionamento e mudança no uso do solo e dotação de infraestrutura urbana passaram a interferir no agrupamento urbano regulado e se converteram em áreas urbanas propriamente ditas. Complementarmente, as áreas urbanizáveis são aquelas que exigem intervenções técnicas específicas a fim de que possam vir a ser habitadas sem que haja riscos à população e às edificações. Conforme à lei, cabe à norma urbanística apontar os critérios para se definir uma área como urbana ou urbanizável, ao passo que é de competência privativa do município delimitar o perímetro urbano.

A competência dos municípios em redimensionar os limites do perímetro urbano não é suficiente, porém, para permitir que imóveis situados fora da zona urbana ou de expansão urbana se tornem aptos a serem loteados por mero ato de disposição do Poder Público. Essa restrição acontece porque ao tratar do parcelamento do solo para fins urbanos, a lei n. 6.766/79 restringiu o fracionamento da gleba à localização, à forma de uso do solo e à destinação econômica do imóvel (STIFELMAN; GARCEZ, 2019).

A diferenciação entre solo urbano e solo rural com base na destinação do uso deveu-se ao fato de que a lei de parcelamento respeitou a definição de imóvel rural constante no Estatuto da Terra¹⁶⁶, no Decreto nº 55.861/65, e na lei de criação do SNCR¹⁶⁷. No artigo 4º do Estatuto da Terra, imóvel rural é definido como “o prédio de área contínua, qualquer que seja a sua localização e que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial”. Por sua vez, o Decreto nº 55.861/65 considerou imóvel rural, independentemente de sua localização, aquele instalado “em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios”. Critério similar foi adotado pelo SDR ao consignar rural o imóvel destinado a atividades primárias e que possui área superior a um hectare.

O critério de destinação do uso adotado pelo Estatuto da Terra tornou possível a ocorrência de imóveis rurais em áreas urbanas e de imóveis urbanos em áreas rurais. Entretanto, a execução do parcelamento deverá observar os seguintes pressupostos: a) o parcelamento do solo se dará exclusivamente para fins urbanos, ou seja, com a finalidade de uso para habitação, edificação, aglomeração etc.; b) é vedado o parcelamento para outros fins que não rural, restringindo-se o loteamento da terra rural para destinação agrícola, pastoril ou agroindustrial; c) deverá ser reservado o parcelamento do solo para fins urbanos às áreas

¹⁶⁶ Lei n. 4.504/64

¹⁶⁷ Lei n. 5.868/72

delimitadas pelos municípios como urbanas ou de expansão urbana; e d) são ilegais os parcelamentos para fins urbanos em zonas rurais (STIFELMAN; GARCEZ, 2019).

A respeito dos parcelamentos para fins urbanos em áreas rurais, há divergência se a proibição expressa no art. 3º da lei n. 6.766/79 é absoluta ou se encontra exceção no art. 53 da própria lei, que remete as alterações no uso do solo rural para fins urbanos à apreciação pelo INCRA. Para Stifelman e Garcez (2019), a corrente majoritária tem se voltado à compreensão de vedação absoluta, pois se entende que a lei tratou da alteração do uso e não sobre o parcelamento do solo. Logo, loteamentos para fins urbanos em zonas rurais, ainda que tenham perdido a destinação de uso e finalidade econômica original são, em tese, considerados ilegais.

5.2. Loteamentos irregulares e clandestinos

De acordo com Stifelman e Garcez (2019, n.p.), “a legislação não distingue com precisão as formas ilegais de parcelamento do solo; apresenta os limites do regular e, por consequência, do irregular”. Segundo as autoras, trata-se de regular o parcelamento que atende às exigências do Poder Público e que depois de aprovado é registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Parcelamento ilegal, por outro lado, é gênero, referindo-se a parcelamentos autorizados pelo Poder Público, mas executados em desconformidade com o projeto aprovado (irregular), bem como o parcelamento sem projeto aprovado pela autoridade municipal e sem registro imobiliário (clandestino). Parcelamentos ilegais diferem-se, todavia, de invasões. Enquanto as últimas surgem da ocupação de terras, os primeiros decorrem da ação de agentes privados que as comercializam (PASTERNAK, 2010).

A condição de ilegal dos parcelamentos implantados sem o reconhecimento do Poder Público não obsta, porém, que agentes privados os instalem de fato, criando situações de difícil reversão. Em Santa Catarina, nas áreas rurais e de expansão urbana, entre os principais agentes produtores dos parcelamentos ilegais estão os proprietários fundiários e os especuladores imobiliários. Enquanto os primeiros constituem uma classe formada por detentores de terras adquiridas de terceiros ou recebidas por herança, os segundos são empreendedores particulares que as compram com o propósito exclusivo de lucrar com a venda de imóveis. Embora ambos possuem semelhantes maneiras de agir, eles se diferenciam em relação à natureza do parcelamento: enquanto os proprietários fundiários promovem

desmembramentos, os empreendedores imobiliários privados compram ou se apossam da terra rural a fim de estabelecerem loteamentos sem a chancela do Poder Público.

Entre os proprietários fundiários, o parcelamento do solo ocorre principalmente nos espaços de pequena produção familiar, onde predominam os minifúndios. Em regra, nessas propriedades, com o falecimento de um ou de ambos os pais, o compartilhamento da terra recebida na forma de condomínio pelos herdeiros dificulta economicamente a manutenção da atividade agrícola na propriedade. Sendo o retorno financeiro da atividade produtiva quase sempre modesto, ao mesmo tempo em que parte dos herdeiros, se não todos, constituem famílias e vidas independente do retorno financeiro da terra, é comum que o quinhão recebido seja imediatamente colocado à venda.

Embora aconteça casos em que um dos herdeiros adquire a fração dos outros resolvendo a partilha, o mais frequente é que os herdeiros acordem entre si em alienar a terceiros os quinhões a que têm direito. O desfazimento da herança acontece por inúmeras razões, entre elas pela necessidade dos herdeiros em quitar dívidas, inclusive da própria propriedade e mesmo dos pais. Entre as despesas com os ascendentes acumulados antes e após o falecimento, são comuns os relacionam a custos com tratamentos médicos e medicamentos, pagamento de cuidadores e profissionais de saúde, e desembolso com custas em ação de inventário e partilha.

Convém ressaltar que em negócios envolvendo transação de imóveis em condomínio *pro indiviso*, ou seja, em imóveis sem prévia individualização da coisa, a alienação da fração herdada não significa por si só a caracterização como parcelamento irregular. Para que ele assim se configure, é necessário que haja o parcelamento e a ocupação para fins urbanos, estando ausente a aprovação pelo Poder Público e o registro no Cartório de registro de imóveis. Em consonância com este entendimento, a Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em acórdão de apelação em ação civil pública assentou que “a alienação de frações ideais, em regime condominial, não encontra vedação legal”¹⁶⁸.

No caso concreto, um particular vendeu a fração que recebeu em regime de condomínio para saldar dívidas com tratamento de saúde de pessoa da família. A

¹⁶⁸ AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO SOLO. IMÓVEL RURAL. DESTINAÇÃO INICIAL COMO CONDOMÍNIO PRO INDIVISO DEPOIS CONVOLADO EM LOTEAMENTO CLANDESTINO. DESCABIDA COGITAÇÃO DE INDENIZAR OS COMPRADORES, PORQUANTO PARTICIPES EFETIVOS DO EMPREENDIMENTO. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO PARA IMPOR AO RÉU-VENDEDOR, PRIMARIAMENTE, E AO MUNICÍPIO CORRÉU, SUBSIDIARIAMENTE, A OBRIGAÇÃO DE REGULARIZAR OU DESFAZER O LOTEAMENTO. (TJSC, Apelação Cível n. 0000406-61.2013.8.24.0021, de Cunha Porã, rel. Des. João Henrique Blasi, Segunda Câmara de Direito Público, j. 01-08-2017, fl.4).

irregularidade do negócio restou configurada apenas após a fração ideal ser individualizada em lotes pelo vendedor aos compradores, acarretando responsabilização do vendedor e da municipalidade por não terem adotado medidas necessárias para a regularização do loteamento.

A fim de se resguardar de tal transtorno, é recorrente a tentativa dos herdeiros em legalizarem o parcelamento do solo antes de colocá-los à venda. Contudo, tendo em vista as dificuldades dos procedimentos de licenciamento, a regularização do parcelamento é muitas vezes deixada de lado, sendo comum que firmem “contratos de gaveta” com os compradores. Apesar de ser proibida a venda ou promessa de venda de parcela de área sem matrícula individualizada, contratos desta natureza permanecem amplamente vigentes nas áreas rurais do Estado.

Em outra direção, empreendedores imobiliários privados constituem parcelamentos ilegais a partir da compra de glebas de terras e as comercializando por meio de oferta pública. Atuando de forma profissional e à margem do mercado imobiliário, é contumaz que esses agentes promovam uma série de intervenções para aparentar a regularidade do parcelamento: desenham quadras e lotes para orientação dos compradores, abrem vias, possibilitam acesso à rede de energia elétrica e água, além de oferecerem financiamentos à revelia do sistema bancário convencional.

Para esses agentes, o financiamento direto tem como vantagem a não exigência da transmissão imediata da titularidade da propriedade aos compradores, o que permite continuarem a comercializar lotes sem maiores transtornos. Em negócios desse tipo, os contratos de gaveta novamente cumprem a função de endossar os negócios de modo a garantir a suposta transferência futura do imóvel¹⁶⁹. Todavia, pela impossibilidade de regularização do empreendimento, o mais comum, porém, é que a transmissão nunca aconteça.

Segundo o Ministério Público de Santa Catarina, “na maioria dos casos os empreendedores responsáveis pelos loteamentos irregulares se aproveitam da vulnerabilidade de pessoas que acabam se iludindo com propostas ‘fantasiosas de lotes a preços ínfimos’ sob a promessa de uma ‘regularização da área’ que nunca chega.” (THOMÉ, 2018). Contrapartidas como abatimento no preço, facilidades de pagamento e expectativa de regularização mediante ação declaratória de usucapião, são algumas das estratégias utilizadas pelos vendedores para

¹⁶⁹ Apesar de ser possível a averbação dos contratos particulares de compra e venda na matrícula do imóvel, iniciativa que possibilitaria aos adquirentes ter ciência da clandestinidade do loteamento, a medida é desconhecida por parte da população.

convencimento dos interessados na compra do imóvel. Ademais, quando o loteamento está situado em área rural limítrofe às áreas zoneadas como urbana ou de expansão urbana, os compradores são convencidos pelo argumento de que haverá regularização por interesse ou iniciativa do próprio município.

A regularização efetiva, depende, porém, da intervenção do município ou do Poder Judiciário, que vem decidindo em favor dos adquirentes e condenando os loteadores. Além disso, as prefeituras são chamadas a responder pelos loteamentos clandestinos sob sua jurisdição, haja vista que o Poder Público Municipal tem a incumbência de disciplinar e adequar o uso do solo urbano.

Como exemplos, o município de Braço do Norte, localizado na Região Sul de Santa Catarina, firmou acordo extrajudicial com a promotoria da comarca a fim de estender a rede coletora de esgoto aos loteamentos clandestinos. Segundo o prefeito do município, “independente da responsabilidade dos proprietários dos terrenos e suas sanções, [os objetivos da municipalidade] estão relacionados à preservação da saúde pública e do meio ambiente” (ENTENDIMENTO..., 2019). Na mesma direção, em acórdão de 2018, o Desembargador Luís Fernando Boller, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, responsabilizou o município de Blumenau a proporcionar aos moradores de loteamento clandestino equipamentos urbanísticos: conexão às ruas, acesso à energia elétrica e iluminação pública, além da lacração dos esgotos clandestinos existentes no empreendimento¹⁷⁰.

Para o MPSC (2010, p. 55), embora o Superior Tribunal de Justiça “venha entendendo que o Município tenha o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino ou irregular”, a regularização depende da análise do caso concreto considerando variáveis como característica da ocupação, localização e sua consolidação no tempo.

¹⁷⁰ Para o desembargador, “[...] desobrigar a administração local equivaleria a marginalizar os moradores ocupantes envolvidos na celeuma, algo que, pelos ditames da Carta Magna, não é compatível com uma das incumbências atribuídas aos municípios, posto ser de sua responsabilidade “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...] (art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal)”. (TJSC, ED n. 0013567-50.2013.8.24.0018, rel. Des. Fernando Carioni, j. em 04.04.2017). RECURSO REJEITADO. (TJSC, Embargos de Declaração n. 0032234-90.2008.8.24.0008, de Blumenau, rel. Des. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 04-09-2018, fl. 13).

5.3. Implicações dos loteamentos irregulares e clandestinos nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina

Em 2017, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo IBGE constatou que 3.374 dos 5.570 municípios brasileiros, aproximadamente 60% deles, contavam com loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Entre as cinco grandes regiões do país, a Região do Norte se destacava como a que apresentava, proporcionalmente, o maior número de municípios assim categorizados: em 305 dos 450 municípios da região havia notificação de loteamentos desse tipo. A Região Sul despontava logo em seguida: em 789 dos 1.191 municípios sulistas havia registro no mesmo sentido¹⁷¹.

Ainda de acordo com a pesquisa, em Santa Catarina, 230 dos 295 municípios informaram ao IBGE a ocorrência em seu território de loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Assim, em 2017, o Estado ocupava a quinta posição nacional em número de municípios com ocorrência de parcelamentos ilegais:

Tabela 1 - Unidades da Federação com maior número de Municípios com loteamentos irregulares e/ou clandestinos

Posição	Unidade da Federação	Municípios		
		Total	Com loteamentos irregulares e/ou clandestinos	Total (%)
1º	Pará	144	125	87
2º	Acre	22	19	86
3º	Rio de Janeiro	92	78	85
4º	Espírito Santo	78	63	81
5º	Santa Catarina	295	230	78

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

Estrutura fundiária com predomínio de minifúndios e produção agrícola baseada no uso da mão de obra familiar, êxodo rural¹⁷², industrialização e concentração urbana¹⁷³, aumento do *déficit* habitacional, elevação do preço da terra, migração interna⁸ e

¹⁷¹ Nas demais regiões, o quadro levantado pela pesquisa é o seguinte: na Região Sudeste, 1095 dos 1668 municípios ($\pm 65\%$) apresentavam loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Na Região Centro-Oeste 265 de 467 municípios ($\pm 57\%$), e na Região Nordeste 920 de 1794 municípios ($\pm 51,3\%$). (IBGE, 2017).

¹⁷² Especialmente para a região litorânea (DESCHAMPS; DELGADO, 2014).

¹⁷³ A população rural, que representava 57% da população catarinense em 1970, representa atualmente apenas 16% da população total do estado (MIOTO, 2009).

interestaduais¹⁷⁴ são fatores que ajudam a explicar o crescimento das cidades e, por consequência, dos loteamentos clandestinos.

Sobre o fenômeno, importa recordar que entre o final da década de 1990 e o início deste século, Santa Catarina presenciou uma explosão de “condomínios rurais”, conjuntos habitacionais fechados formados por chácaras de recreio estabelecidos na zona rural. Era comum que os compradores dessas chácaras, em sua maioria pessoas de alto poder aquisitivo, utilizassem dos imóveis apenas em determinados períodos do ano. Símbolo de ascensão social, os condomínios rurais passaram a fazer parte da paisagem rural catarinense a partir daquele período.

Nos últimos anos, porém, ações civis públicas começaram a questionar a legalidade daqueles condomínios por envolverem o parcelamento do solo fora da zona urbana e de expansão urbana. De acordo com Gonçalves (2017), apenas no Município de Rancho Queimado seis ações foram ajuizadas pelo Ministério Público com pedidos de anulação dos registros imobiliários. Rancho Queimado foi um dos municípios catarinenses que mais recebeu investimentos privados em condomínios rurais, sendo que nele estima-se a instalação de cerca de 40 condomínios dessa natureza.

Para o Ministério Público estadual, uma parcela desses condomínios foi implantada sem que houvesse estudos de impacto ambiental, ao mesmo tempo em que o Poder Público se mostrou omissivo na aprovação dos projetos de parcelamento do solo por não observar a legislação em vigor. A conduta omissiva da prefeitura se estendeu ao cartório de registro de imóveis do município que efetuou o registro imobiliário dos parcelamentos realizados de maneira ilegal. A respeito da questão, a Prefeitura municipal se manifestou declarando que “fica entre a situação de cumprir as leis e a expectativa de continuar ou ampliar a receita com o recebimento do IPTU” (GONÇALVES, 2017, p. 4).

O parcelamento do solo rural para fins urbanos em Rancho Queimado chama a atenção pela maneira como foi implementado e pelo empenho do município em regularizar os condomínios estabelecidos de forma irregular. A posição ativa do poder local contrasta, porém, com a inércia frequente do Estado para regularização dos loteamentos clandestinos voltados à população de baixa renda, situação que tem levado o Poder Judiciário e o MPSC a atuar com o objetivo de impor às prefeituras o dever de garantir a regularização fundiária desses imóveis.

¹⁷⁴ Conforme Deschamps e Delgado (2014, p.1), “Santa Catarina se destaca dentre os estados brasileiros por apresentar o terceiro maior saldo migratório positivo no período 2005/2010, só perdendo para São Paulo e Goiás”.

Não por menos, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu recentemente a legitimidade do Ministério Público para atuar em favor de adquirentes de imóveis em loteamento irregular (MINISTÉRIO PÚBLICO..., 2017). Ao mesmo tempo, a Corte entendeu serem “os municípios os legítimos responsáveis pela regularização de loteamentos urbanos irregulares, em virtude de serem os entes encarregados de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo”. (MUNICÍPIOS..., 2016, n.p.).

Embasado nesses pressupostos, o Poder Judiciário catarinense tem se voltado para a responsabilização solidária dos municípios na fiscalização e regularização dos loteamentos irregulares haja vista sua competência em promover o adequado ordenamento territorial. Nessa direção, o TJSC vem decidindo por não ser possível o ente público se eximir da responsabilidade pelos loteamentos irregulares e/ou clandestinos pelo simples fato de não ter sido solicitada autorização para a sua regularização, pois a omissão de não agir no regular desempenho do seu poder de polícia acarreta aos municípios obrigações pelas irregularidades dos imóveis¹⁷⁵.

Para Scharf e Poleza (2017), a omissão de fiscalização de loteamentos clandestinos pelo Poder Público acarreta problemas para o município e para os munícipes, especialmente para as famílias de menor poder aquisitivo que buscam se estabelecer mais próximo aos centros urbanos, pois sem ter conhecimento da ilegalidade, elas se tornam vítimas da informalidade. Em decorrência desse quadro, o MPSC e as Procuradorias Municipais têm

¹⁷⁵ Citam-se como exemplos: REEXAME NECESSÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO PARA QUE O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS PROMOVA A FISCALIZAÇÃO, DESFAZIMENTO OU ADEQUAÇÃO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. REEXAME NECESSÁRIO IMPROVIDO. "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." (STJ, REsp n. 448216/SP, Rel. Min. LUIZ FUX). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2008.058619-5, de São José, rel. Des. Jaime Ramos, j. 02-04-2009). (TJSC, Reexame Necessário n. 2013.003040-5, da Capital, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 01-04-2014).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INOCORRÊNCIA. PROCESSO SUSPENSO EM RAZÃO DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE USUCAPIÃO. AUSÊNCIA DE INÉRCIA DA PARTE AUTORA. ADEMAIS, TERMO INICIAL QUE SOMENTE SE DARIA A PARTIR DA INTIMAÇÃO PESSOAL. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO. CONTRATO FIRMADO PARA ESTABELECE PARCERIA NA ESTRUTURAÇÃO DOS LOTES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS CONTRATANTES, BEM COMO DO ENTE PÚBLICO. OMISSÃO. PODER DE POLÍCIA. NECESSÁRIA REGULARIZAÇÃO DENTRO DOS DITAMES LEGAIS. RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. "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." (AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJE 22/04/2014)" (AgRg no REsp n. 1.310.642/RS, rel. Min. Humberto Martins, j. 3-3-2015). (TJSC, Apelação Cível n. 2013.024314-3, de São José, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 27-10-2015).

investido contra os loteadores clandestinos por agirem de forma ilegal; em face dos adquirentes, por participarem da ilegalidade; e das prefeituras por se omitirem do dever de fiscalizar (SCHARF; POLEZA, 2017; FUKASSAWA, 2013).

Nesse contexto, não é demais lembrar que o Estatuto da Cidade¹⁷⁶ delegou aos municípios a responsabilidade pela política urbana incumbindo-os de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”¹⁷⁷. Para tanto, dentre as diretrizes lançadas para a realização da política urbana, o Estatuto elencou a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”¹⁷⁸. Diante desse compromisso, os municípios passaram a estar encarregados de agir de forma preventiva a fim de evitar parcelamentos irregulares e clandestinos.

No tocante a essa obrigação, em 2017, Santa Catarina destacou-se como a Unidade da Federação com maior percentual de municípios com programas e ações voltadas à regularização fundiária:

Tabela 2 - Unidades da Federação com maior número de municípios com programas ou ações realizados pela prefeitura, no ano de 2015 e/ou 2016, para regularização fundiária

Posição	Unidade da Federação	Municípios		
		Total	Com programas ou ações para regularização fundiária	Total (%)
1º	Santa Catarina	295	130	44
2º	Rondônia	52	20	38
3º	Mato Grosso	141	49	35
4º	Goiás	246	85	35
5º	São Paulo	645	213	33

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

É provável que o elevado número de municípios catarinenses com programas e ações dirigidas à regularização fundiária seja resultante da adesão das prefeituras ao Projeto Lar

¹⁷⁶ Lei n. 10.257/01

¹⁷⁷ Art. 2º da Lei n. 10.257/2001.

¹⁷⁸ Art. 2º, XIV, da Lei n. 10.257/2001.

Legal. O referido projeto, de iniciativa do Tribunal de Justiça estadual, envolve a cooperação institucional entre os poderes executivo e legislativo dos municípios, além do Poder Judiciário e do MPSC para concessão de título de propriedade dos imóveis aos que residem em loteamentos ilegais. Segundo a coordenadoria do projeto, estima-se que pelo menos 18% da população do Estado, ou seja, em torno de 1.250.000 pessoas, residam em loteamentos desse tipo (SANTA CATARINA, 2018b).

Muitos dos municípios catarinenses aderem ao Lar Legal para regularizar não apenas imóveis urbanos, mas também os instalados em áreas rurais. Nesse sentido, em Itajaí, Município localizado no Litoral Norte do Estado, o projeto iniciou no mês de julho de 2018 a regularização fundiária de parcelamentos clandestinos rurais (INICIADA..., 2018). Em Lebon Régis, no Meio-Oeste, foi regularizado o parcelamento do Núcleo Rio Doce, também na área rural do município, onde viviam mais de 500 famílias (FAMÍLIAS..., 2016). Atualmente, municípios como Herval do Oeste, Braço do Norte, Penha, Xanxerê, Joinville e Criciúma, estão igualmente empenhados por meio do projeto para a regularização fundiária de imóveis rurais parcelados em desconformidade com a lei.

Para os moradores, o título de propriedade da terra tem como vantagens a valorização dos imóveis, o acesso dos proprietários a linhas de crédito para ampliação ou reforma e a serviços públicos básicos. Para Marcelo Kasteller, responsável por assessorar o Município de Xanxerê no processo de regularização fundiária,

ao ter a matrícula junto ao registro de imóveis essas famílias passam a ter acesso a diversos recursos, como receber uma simples correspondência porque agora elas vão poder ter o número oficial na casa. Também vão poder buscar a liberação de luz e água, porque muitas dessas famílias não têm esses recursos básicos. Elas também vão poder reformar, financiar, vender, uma série de direitos sobre algo que é delas e que traz condições de vida mais digna para todas (TONELLO, 2018, p. 1).

Apesar dos benefícios do Projeto Lar Legal aos que vivem em loteamentos clandestinos, esta forma de parcelamento do solo acarreta, na maior parte das vezes, graves problemas ao plano urbanístico dos municípios. Conforme Everaldo dos Santos, engenheiro da Prefeitura de Penha, no Litoral Norte do Estado, esse tipo de loteamento é comum em “grandes faixas de terra, onde os 'loteadores' simplesmente abrem uma rua e começam a vender os lotes mediante um contrato de compra e venda”.

Por sua vez, o secretário de planejamento urbano do Município, Evaldo dos Navegantes, complementa que nesses loteamentos, “além de terrenos menores do que as

exigências do Plano diretor, há a criação de ruas sem a largura mínima de 12 metros. Ademais, “não ocorre a doação obrigatória de 35% do terreno do loteamento à prefeitura, incluindo as ruas, para construção de equipamentos públicos (escolas, praças, unidades básicas de saúde etc.) e área verde”. Para Freitas (2005), o resultado de tal processo é o amontoado de casas modestas, sem respeito aos recuos que garantam a aeração e a insolação. Além disso, a falta de infraestrutura e de áreas verdes ocasiona a saturação dos equipamentos públicos como escolas e hospitais dos bairros vizinhos.

Contudo, no Município de Penha, a fim de que sejam implantados, “muitos loteadores intermedeiam contatos políticos para denominar as ruas e fortalecer a ideia à população de venda de um loteamento legalizado”. Embora “a denominação oficial não legalize a situação, com esse documento os loteadores ou os moradores destes lotes ilegais começam a exigir a instalação de água e luz, além de infraestrutura da prefeitura.” (PENHA, 2015, p. 1).

A conveniência do executivo e legislativo municipal com a abertura e nomeação de ruas em loteamentos clandestinos foi abordada também pelo secretário de planejamento de Guabiruba, município do Vale do Itajaí. Segundo ele, loteamentos instalados nesses moldes são uma “tradição” local, sendo “praticamente toda Guabiruba clandestina. Temos dois ou três loteamentos regularizados e o resto é clandestino. E os problemas estão aí: ruas sem infraestrutura, que a prefeitura tem que implantar”. (LOTEAMENTOS..., 2015, n.p.).

Por outro lado, ocorre também de loteamentos clandestinos serem instalados em terras públicas. São exemplos a área requerida pelo governo catarinense em ação de reintegração de posse em Laguna, no Sul do Estado, e os efetivados em terrenos públicos no Município de Herval d’Oeste, em meados dos anos 1980, regularizados por iniciativa do Poder Público na década seguinte (NODARI, 1999).

Além disso, muitos dos parcelamentos clandestinos comprometem áreas de preservação permanente ao avançar sobre a vegetação nativa. Em Chapecó, na Região Oeste, ação do MPSC obteve liminar para suspender obras em loteamento responsável por derrubar mais de três mil metros quadrados de espécies da mata atlântica. De acordo com o órgão, “no local, foram abertas ruas, demarcados terrenos, construído galerias para captar água da chuva e um poço artesiano sem autorização. Foi até criada uma associação de moradores”. (JUSTIÇA...,2018).

Combinado aos prejuízos ambientais, alguns destes empreendimentos estão assentados em áreas de risco. Em razão disso, ação do MPSC no Município de Balneário Camboriú, buscou a desocupação e recuperação de uma área geologicamente instável. Em cumprimento

de diligência de campo foi verificado que muitas residências não tinham acesso à rede de água, esgoto e energia elétrica, e estavam sendo construídas em encostas instáveis, com risco de deslizamento (MPSC..., 2018).

A partir desse quadro, importa frisar que se por um lado a regularização fundiária cumpre papel importante por reconhecer a função social da propriedade, garantindo certa dignidade aos indivíduos assentados em loteamentos clandestinos, tal medida é insuficiente na resolução de problemas mais complexos. Não por menos, o Poder Judiciário tem restringido a regularização fundiária de parcelamentos realizados em áreas especiais ou legalmente protegidas: áreas de preservação permanente, áreas de risco, áreas em conflito e ocupadas por população quilombola ou indígena.

Em todas essas hipóteses, tendo em vista os prejuízos causados ao planejamento das cidades, a gestão da política urbana a ser planejada e executada deve priorizar ações que evitem o parcelamento indevido do solo, ao invés de esperar que os problemas se agravem para que então se procurem meios para contorná-los. Nesse sentido, considerando a atual conjuntura brasileira em que os municípios são conclamados a avançar nas políticas de planejamento territorial, é exigido que medidas sejam tomadas de modo a coibir que o direito à moradia seja experimentado primeiro sob a mácula da clandestinidade. Convém observar que a posterior regularização fundiária de loteamentos que, na sua origem, são clandestinos, requer do Estado dispêndio de energia, tempo e dinheiro. Nesse sentido, em acordo com Pasternak (2010), regularizar loteamentos clandestinos deve ser exceção e não regra, pois regularizar ou urbanizar qualquer coisa em qualquer lugar compromete a estrutura do tecido urbano.

No que diz respeito à organização do espaço, a disseminação de parcelamentos à revelia da norma e sem acompanhamento pelo Poder Público é revelador da invisibilidade do processo de urbanização das áreas rurais como parte dos problemas e variáveis do planejamento das cidades. A urbanização dessas áreas produz graves implicações urbanísticas, pois o adensamento populacional implica em altos custos para o município oferecer à população residente acesso a serviços públicos e obras de infraestrutura. Entretanto, enquanto as comodidades não chegam, a população instalada nesses loteamentos convive com a formação da “cidade ilegal”, um espaço ignorado pela administração pública (FREITAS, 2005). Não por menos, na maioria dos municípios brasileiros, pouco se sabe acerca do que ocorre fora do perímetro urbano, sendo precários os instrumentos de planejamento do território rural. (SANTORO *et al.*, 2004).

A precariedade dos instrumentos de planejamento do território rural nos municípios contrasta, por sua vez, com o Estatuto da Cidade, o qual determina que o Plano diretor “deverá englobar o território do município como um todo”¹⁷⁹. Negligenciar as áreas rurais como parte da engrenagem que produz a cidade dá margens, porém, para que problemas como o da expansão dos loteamentos clandestinos se proliferem.

Nesses termos, em um país no qual o déficit habitacional permanece como marca da desigualdade social, é preciso perceber que o esforço de governança administrativa sobre o território requer a atuação incisiva do Poder Público como agente interventor e promotor de medidas de acomodação e gestão espacial, pois é pouco provável que em virtude das dificuldades de acesso à moradia que atinge a população mais pobre, os parcelamentos clandestinos deixem de existir.

Considerações finais do capítulo

Apesar dos esforços do Poder Público em estabelecer normas de ordenamento territorial, os agentes de produção do espaço atuam com frequência à revelia de tais regramentos, estruturando um processo de urbanização que se amolda de maneira diversa aos planos de expansão urbana dos municípios. A proliferação de loteamentos clandestinos, aqueles que não obedecem aos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos para sua implantação, é exemplo de como a urbanização é processada por interferência de atores como proprietários fundiários e imobiliários, que agem tanto no campo como na cidade.

Os prejuízos da ilegalidade no parcelamento do solo se traduzem em problemas diversos. Em termos coletivos, esses loteamentos são muitas vezes instalados em áreas suscetíveis ao assoreamento e à contaminação de cursos d'água, ocupam encostas íngremes e implicam na redução das áreas de vegetação nativa. Aos adquirentes, a falta de regularização fundiária acarreta transtornos como a impossibilidade de escriturar e registrar o imóvel, inviabilizam a obtenção crédito bancário e trazem insegurança jurídica no reconhecimento da posse. Diante disso, segundo Maricato (1980, p. 91), “os moradores desses loteamentos começam a se organizar a partir do instante em que, terminado o pagamento das prestações relativas à compra do terreno, é impossível a escritura, pois o loteamento está irregular em relação às exigências da lei (...)”.

¹⁷⁹ Art. 40, §2º, da Lei n. 10.257/2001.

Em recente pesquisa realizada pelo IBGE, Santa Catarina figura como o quinto estado da federação em número de loteamentos irregulares e clandestinos, embora seja o primeiro em número de municípios com programas ou ações com vistas à regularização fundiária. A principal ação em âmbito estadual de regularização de loteamentos clandestinos é o Projeto Lar Legal, capitaneado pelo Tribunal de Justiça em parceria com as prefeituras. O projeto tem sido exitoso na concessão de títulos de propriedade aos residentes desses loteamentos e alcançado a adesão de municípios de todas as regiões do estado. Entretanto, a titularidade do imóvel é insuficiente para que as áreas ocupadas por meio de parcelamentos implantados sem aderência aos planos urbanísticos sejam incorporadas de maneira adequado à malha urbana.

Sob esse aspecto, o grande desafio das prefeituras, em especial dos órgãos envolvidos com o planejamento urbano, tem sido precisamente o de criar as condições para a conservação da arquitetura da cidade sem excluir as áreas de urbanização precária. Todavia, dado o quadro aqui esboçado, são as áreas rurais as que mais sofrem com as consequências negativas dessa urbanização não planejada, haja vista que a competência concorrente de gestão do território rural entre a União e os Municípios repercute, regra geral, em descaso dos dois lados. Não por menos, cenários como elevação nos índices de criminalidade, sub-habitação e desemprego, até então associados às áreas urbanas, despontam agora também como problemas dos espaços rurais.

CONCLUSÃO

Este trabalho abordou a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos de forma panorâmica, sem a pretensão de discutir de maneira pormenorizada os instrumentos e institutos jurídicos relacionados ao tema. Trata-se, portanto, de reflexões modestas, sem a ambição de esgotar o assunto e muito menos de apresentar soluções. Apesar disso, as duas questões que nortearam esse estudo: se os avanços legislativos relacionados à Política Urbana foram acompanhados de políticas capazes de conter a proliferação de loteamentos ilegais, e se a orientação atual da jurisprudência tem contribuído para constranger municípios a regularizar áreas irregularmente parceladas, parecem bem respondidas. Em relação à primeira pergunta, procurou-se demonstrar que a inserção de um capítulo dedicado à Política Urbana na Constituição de 1988, e a consequente regulamentação dos artigos nele positivados, foram fundamentais para o amadurecimento das preocupações em torno do planejamento urbano como instrumento de desenvolvimento e de promoção de direitos. De todo modo, como analisado, a experiência de bem planejar a cidade, diante da enorme desigualdade social brasileira, continua sendo um desafio. A desigualdade social, que acarreta a possibilidade mínima de escolha por moradia aos que possuem poucos recursos, é certamente circunstância relevante para que loteamentos irregulares e clandestinos permaneçam sendo edificados.

Quanto à segunda questão, o estudo retratou a orientação da jurisprudência no sentido de exigir do Poder Público a regularização de parcelamentos executados às margens da lei. Como exposto, é promissora a iniciativa de uniformização da jurisprudência na direção de incumbir o Poder Público de regularizar loteamentos irregulares, sem prejuízo de cobrar dos loteadores os custos da atuação saneadora realizada pelo Estado. Muito embora antes mesmo da fixação da referida tese pelo STJ a jurisprudência nacional tivesse majoritariamente assimilado tal entendimento, a controvérsia recente entre as duas turmas daquele Tribunal vinha causando certa dúvida se era devida a responsabilização do ente público e, em sendo, qual a envergadura das obras de urbanização a serem implantadas.

Apesar das irretocáveis decisões, percebe-se, contudo, que os efeitos práticos de responsabilização do Estado têm trazido resultados apenas paliativos, pois a regularização tardia de loteamentos requer investimentos que, em regra, o Poder Público não dispõe. Ademais, é preciso lembrar que a população assentada nesses loteamentos é geralmente

pobre, condição que, salvo exceções, faz com que os projetos de regularização sejam conduzidos quase sempre com indiferença.

À parte essas mazelas, dado animador constatado pela pesquisa é o fato de que embora parcelamentos ilegais permaneçam como desafio à gestão urbana na maior parte dos municípios brasileiros, em 2017 cerca de 66% deles realizaram pelo menos um programa ou ação voltado à melhoria das condições de habitação em loteamentos irregulares e clandestinos. Esses programas incluíram medidas como a construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção, regularização fundiária e investimento em urbanização (IBGE, 2017). Além disso, chama atenção a acertada exigência decorrente do Estatuto da Cidade de que os municípios tenham planos diretores aprovados e atualizados para que possam participar de chamadas públicas dirigidas ao financiamento de programas de regularização urbanística e ambiental. Resulta daí que 77% dos municípios brasileiros com população acima de vinte mil habitantes possuíam, em 2018, planos diretores aprovados (IBGE, 2018). Apesar da aprovação de planos diretores não ser por si só garantia de concretização das posturas nele previstas, o documento é seguramente o instrumento adequado a fim de promover a atividade urbanísticas e contribuir para o ordenamento do espaço habitado. Assim, considerando sua importância, a formalização desses planos, sobretudo quando construídos de forma coletiva, tendem a assegurar a efetivação do compromisso da função pública com a atividade urbanística.

Por outro lado, para além da aprovação de planos diretores, o Poder Público, tendo em vista as especificidades do planejamento urbano, tem com frequência recorrido a diversas áreas do conhecimento, entre elas a ciência jurídica, a fim de que a atividade urbanística possa ser executada atendendo ao interesse público. Nesse contexto, disciplinas como o direito urbanístico e o direito administrativo, ramos do direito público, têm assumido papel decisivo frente à necessidade do Estado em estabelecer instrumentos de controle e de regularização de áreas parceladas em desconformidade com a legislação de regência.

Dito isso, cabe apontar, considerando as lacunas apresentadas por esse trabalho, sugestões de estudos que poderão vir a complementar as reflexões aqui realizadas. Entre as sugestões, pelo menos três merecem destaque: em primeiro lugar, a necessidade de uma discussão aprofundada sobre a usucapião de imóveis localizados em loteamentos irregulares e clandestinos, matéria dos temas 985 e 1025 apreciados em sede de repetitivos pelo STJ. Em particular, uma análise sobre a possibilidade de regularização de imóveis localizados em áreas

legalmente protegidas, assunto que envolve a ponderação entre a tutela constitucional conferida ao meio ambiente e à propriedade frente aos objetivos da Política Urbana.

Em seguida, uma investigação sobre a conciliação entre o limite mínimo para o parcelamento de imóveis rurais e a exigência de divisão em até cinco anos do condomínio voluntário constituído na sucessão *causa mortis*¹⁸⁰, problema que atinge muitas das pequenas propriedades rurais em todo o país. A complexidade da questão, embora bastante amenizada à luz das regras de partilha¹⁸¹ e das alterações legislativas relacionadas parcelamento do solo, requer, todavia, pensar uma solução definitiva às inúmeras situações em que o imóvel rural em condomínio, não submetido à divisão formal, passa a ser loteado.

Por fim, uma discussão sobre os efeitos da regularização urbanística e a periferação da população urbana operária decorrente da atuação dos loteadores privados. Como mencionado nesse trabalho, loteamentos irregulares e clandestinos são muitas vezes resultado da dinâmica do mercado imobiliário, que atua valorizando áreas e expandindo limites urbanos a fim de ampliar a oferta de moradia, o que acaba levando à substituição do local de residência da população trabalhadora. Nesse contexto, parece conveniente estudar a forma como esses agentes operam e, principalmente, quais os custos do distanciamento da população trabalhadora dos bairros centrais da cidade. Tem-se certeza de que esses e outros temas certamente darão escopo às problematizações aqui desenvolvidas e empreenderão novos elementos para uma apreensão mais abrangente dos problemas relacionados ao parcelamento do solo urbano.

¹⁸⁰ Art. 1320 do CC.

¹⁸¹ Arts. 2013 a 2022 do CC.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ASSIS NETO, Sebastião José de. *Direitos Civil Reais*. Escola Superior de Magistratura do Estado de Goiás. Goiás, 2011.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 02181507420118040001AM 0218150807420118040001*. Apelantes: Município de Manaus e outro. Apelado: ELA – Empresa Líder de Assessoria Ltda. Relator: João de Jesus Abdala Simões. Terceira Câmara Cível, julgado:29/10/2019, publicado: 29-10-2019. Disponível em: www.tjam.jus.br. Acesso em: 31/03/2020.

ARAUJO, Mauro Furtado. *O alcance da responsabilidade socioambiental do loteador e do poder público no parcelamento ilegal do solo urbano*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental) – Núcleo de Pesquisas e Pós-Graduação em Recursos Hídricos, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. *Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP/ PCC/201*. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 1998, 24p. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00201.pdf. Acesso em: 09/04/2020.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade Comentado. In: CARVALHO, Celso Santos Carvalho; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BARROS, Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionara regularização fundiária urbana. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsionaregularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 19/04/2020.

BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 194, out./dez. 1993.

BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. *Lei 6.766/79, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/16766.htm. Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. *Lei no 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_2001/110257.htm. Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa...Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal...Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 23/04/2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cartilha REURB: Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017*. Brasília, 2017, 11p. il. color. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 17/04/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo de Jurisprudência n. 651*. Secretaria de Jurisprudência do STJ. Brasília, 2 ago. 2019, 19p. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: 31/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 131.697/SP*. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 07/04/2005, DJ 13/06/2005. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 30/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.113.789/SP*. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Gildo Benício dos Santos (espólio) e outros. Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 30/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 859.905/RS*. Recorrentes: Gilberto Vieira de Córdova e outros. Recorrido: Município de Caxias do Sul. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 01/09/2011, DJe 16/03/2012. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 20/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.394.701/AC*. Recorrente: Ministério Público do Estado do Acre. Recorridos: Município de Rio Branco e outros. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/09/2015. DJe 28/09/2015. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 30/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDCl do AgRg no REsp n. 1.459.774/RS*. Embargante: Gervis Damian. Embargado: Município de Caxias do Sul. Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/11/2015, DJ 16/11/2015. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 30/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.164.893/SE*. Recorrente: Município de Aracaju. Recorridos: Ministério Público do Estado de Sergipe e outros. Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016. DJe 01/07/2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 30/03/2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ProAfR no REsp. n. 1.667.843/SC*. Recorrente: Ministério Público de Santa Catarina. Recorridos: Cléber de Oliveira e outros. Rel. Ministro Luís Felipe Salomão. Segunda Seção, recurso especial afetado ao rito dos repetitivos na seção virtual de 29/11/2017 a 05/12/2017. DJe 12/12/2017. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 23/11/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ProAfR no REsp. n. 1.818.564/DF*. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: não consta. Rel. Ministro Moura Ribeiro. Segunda Seção, recurso especial afetado ao rito dos repetitivos na seção virtual de 25/09/2019 a 01/10/2019. DJe 04/10/2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 23/11/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Usucapião extraordinária pode ser reconhecida em área inferior ao módulo urbano fixado em lei municipal*. Notícias: Recursos Repetitivos. Secretaria de Comunicação. Brasília, 07/12/2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/07122020-Usucapiao-extraordinaria-pode-ser-reconhecida-em-area-inferior-ao-modulo-urbano-fixado-em-lei-municipal.aspx>. Acesso em: 07/12/2020.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Política urbana e princípios do direito urbanístico: repercussões no Estado contemporâneo*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18102016-133557/pt-br.php>. Acesso em: 20/04/2020.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos Metrópole*, n. 10, p. 9-25, 2º sem. 2003.

CARDOSO, Fernanda Lousada. *Direito urbanístico*. 6ª Edição. Bahia: Jus Podivm, 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1995.

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

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno; LIMA NETO, Vicente Correia. Uso dos instrumentos e dos instituídos pelo Estatuto da Cidade para financiamento da política urbana. In: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. (Orgs.). *Infraestrutura social e*

urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. livro 6, v. 2.

CARVALHO PINTO, Victor. *Ocupação irregular do solo: o papel da legislação federal.* Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 13p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>. Acesso em: 03/05/2020.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. A atuação do poder público no espaço urbano: os direitos da cidade. *Vitruvius*. Seção Arquitectos, n. 156, ano 13, mai. 2013. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/13.156/4798>. Acesso em: 20/04/2020.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a Terra. *Revista Histórica Online: Arquivo Público do Estado de São Paulo*. 2ª. ed., jun. 2005.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHALHUB, Melhim Namem. Usucapião administrativa. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 233-274, 2014.

CILIENTO, Bruna Pimentel; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro. A regularização fundiária resiste ao novo marco legal. In: XVIII ENANPUR. *Anais...Natal: ENANPUR*, 2019, p. 1-26.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio Costa. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. 361 p.

COUTO. Sergio Alberto Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1981.

CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. *Elementos de Direito Administrativo*. 5. ed: rev., amp. atual. Apostila da disciplina de Direito Administrativo do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina: UFSC, 2018.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho e CORREA, Lidia Forghieri Mendes. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo. *Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*, 2º vol., Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 13/04/2020.

DESCHAMPS, Marley Vanice, DELGADO, Paulo Roberto. Santa Catarina no contexto migratório nacional: um estudo dos fluxos e das características de quem migra. In: *Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. São Pedro, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Apelação Cível n. 0706593-85.2017.8.07.0018*. Apelantes: Janine Rodrigues Barbosa e outros. Apelado: Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e outros. Relatora: Des. Carmelita Brasil, Segunda Turma Cível, julgado em 15 mai. 2019, PJe 24/05/2019. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 12/10/2020.

ENTENDIMENTO possibilita que rede de esgoto chegue aos loteamentos clandestinos. *Portal de Notícias do Município de São Ludgero*. 18 de mai. de 2016. Disponível em: <https://www.saoludgero.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/16556/codNoticia/363935>. Acesso em: 03/01/2019.

FAMÍLIAS são beneficiadas pelo Programa Lar Legal no Meio-Oeste. *Agência AL*. 16 jun. 2016. Disponível em: http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/mais-535-familias-saeo-beneficiadas-pelo-programa-lar-legal-no-meio-oeste#!prettyPhoto. Acesso em: 07/01/2019.

FARIAS, Talden. Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. *Consultor Jurídico: Ambiente Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 19/03/2020.
Consultor Jurídico (Conjur): Ambiente Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 19/03/2020.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos Carvalho; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *Estudos legislativos: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em vinte anos de mudanças*, vol. 4, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>. Acesso em: 13/04/2020.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Porto Alegre, v. 1, n.1, p. 52-69, ago./set. 2005.

FUKASSAVA, Fernando. *Regularização fundiária urbana: Lei n. 11.977/2009*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. *Justitia*, São Paulo, v. 44, n. 116, p. 47-59, jan./mar. 1982.

GONÇALVES, Michael. MP apura irregularidades de condomínios em zona rural de Rancho Queimado. *Notícias do Dia*. Florianópolis, 11 abr. 2017. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/mp-apura-irregularidades-de-condominios-em-zona-rural-de-rancho-queimado>. Acesso em: 04/01/2019.

GRECO, Leonardo. A ação de usucapião urbana do Estatuto da Cidade. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 4-19, jan./dez. 2008.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, jan. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23/11/2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017*. Habitação. Tabelas 21, 27, 28 e 30. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30/03/2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018*. Legislação e instrumentos para a gestão. Tabela 15. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protexao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30/03/2020.

INICIADA regularização de imóveis na área rural de Itajaí. *Portal de notícias do Município de Itajaí*. 12 jul. 2018. Disponível em: <https://itajai.sc.gov.br/noticia/20956/iniciada-regularizacao-de-imoveis-na-area-rural-de-itajai#.XDNMIVxKjIU>. Acesso em: 07/01/2019.

JUSTIÇA manda suspender obras em dois loteamentos em Chapecó. *Portal de Notícias G1*. 26 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2018/09/26/justica-manda-suspender-obras-em-dois-loteamentos-em-chapeco.ghtml>. Acesso em: 07/01/2019.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Isper Nassif. *Código florestal comentado e anotado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

LEI de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo. *Notícias do STF*. 29 jan. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 19/04/2020.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979*. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. doi:10.11606/T.18.2010.tde-04092013-172142. Acesso em: 10/20/2020.

LOTEAMENTOS clandestinos são identificados em Guabiruba. *O município*. Florianópolis, 16 set. 2015. Disponível em: <https://omunicipio.com.br/lotementos-clandestinos-sao-identificados-em-guabiruba/>. Acesso em: 07/01/2019.

MARICATO, Ermínia. Loteamentos clandestinos. *Revista Módulo*. Rio de Janeiro, v. 60, p. 90-94, 1980.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06/04/2020.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARKY, T. *Curso elementar de Direito Romano*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARX, Murilo. *Cidade no Brasil: Terra de quem?* São Paulo: Nobel; Edusp, 1991.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 1.0312.12.002180-2/001*. Apelantes: Aderino Antônio da Silva e outros. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des.Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, julgado em 28/03/2019, publicado em súmula em 02/04/2019. Disponível em: www.tjmg.jus.br. Acesso em: 31/03/2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 100161500560060002 MG*. Apelante: Município de Alfenas. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Rinaldi Kennedy Silva (JD Convocado), julgado em: 03/03/2020, publicado: 11/03/2020. Disponível em: www.tjmg.jus.br. Acesso em: 31/03/2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO tem legitimidade para atuar em favor de adquirentes de loteamento irregular. *Notícias do STJ*. Brasília, 26 de dez. de 2017. Seção Pesquisa Pronta. Decisão. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Minist%C3%A9rio-P%C3%ABlico-tem-legitimidade-para-atuar-em-favor-de-adquirentes-de-loteamento-irregular. Acesso em: 05/01/2019.

MIOTO, Beatriz Tamasso. As Migrações Internas em Santa Catarina no período 2000-2007. In: III Encontro de Economia Catarinense, 2009, Blumenau. *Anais do III Encontro de Economia Catarinense*, 2009.

MPSC busca solução para loteamento clandestino em Balneário Camboriú. *Coordenadoria de Comunicação Social do MPSC*. Florianópolis, 8 fev. 2018. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/mpsc-busca-solucao-para-loteamento-clandestino-em-balneario-camboriu>. Acesso em: 07/01/2019.

MUNICÍPIOS são responsáveis pela regularização de lotes em espaços urbanos. *Notícias do STJ*. Brasília, 21 de jul. de 2016. Seção Pesquisa Pronta. Decisão. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias

3%ADcias/Munic%C3%ADpios-s%C3%A3o-respons%C3%A1veis-pela-regulariza%C3%A7%C3%A3o-de-lotes-em-esp%C3%A7os-urbanos. Acesso: 05/01/2019.

NODARI, Ricardo José. *Regularização de terras públicas irregularmente ocupadas: estudo de caso no Município de Herval d'Oeste, SC*. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

OLIVESKI, Marco Aurélio Marques; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia Marques. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. *(Re)pensando Direito*, Santo Ângelo/RS. v. 08. n. 15. jan./jul. 2018, p. 25-44. Disponível em: <http://local.cneccs.an.edu.br/revista/index.php/direito/index>. Acesso em: 19/04/2020.

PARANÁ. Ministério Público. *O parcelamento do solo para fins urbanos*. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Parcelamento_Final.pdf. Acesso em: 29/12/2018.

PARTIDO questiona constitucionalidade de nova lei sobre regularização fundiária. *Notícias do STF*. 06 out. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358386&caixaBusca=N>. Acesso em: 19/04/2020.

PASTERNAK, Suzana. Loteamentos irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. *Planejamento e políticas públicas*. IPEA, n.34, p. 131-170, jan-jun. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170/183>. Acesso em: 11/01/2019.

PENHA. Prefeitura Municipal. *Prefeitura inicia procedimentos para conter criação de loteamentos clandestinos*. Portal do Município de Penha, SC. 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www.penha.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/10881/codNoticia/302147>. Acesso em: 07/01/2019.

PRADO JR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. *Notícias do STF*. 06 set. 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>. Acesso em: 19/04/2020.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Rev. de Est. Avanç.* São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000100011&lng=en&nrm=iso2020. Acesso em: 02/04/2020.

REIS, Marcus Aurélio Neves. *Regularização fundiária como política pública para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no Município de Alvorada/RS*. 2018. 160f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

ROCHA, Fernando Goulart. *Modernização técnica na agricultura e relações rural-urbanas: uma aproximação a partir dos círculos de cooperação e dos circuitos espaciais da produção na rizicultura Sul Catarinense*. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

RODRIGUES, Rivaldo Jesus. *Da usucapião: origens, evolução histórica e sua função social no ordenamento jurídico brasileiro no século XXI*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente. Centro Universitário de Anápolis, Anápolis.

ROLNIK, Raquel. Debate sobre critérios e diretrizes para novos parcelamentos de áreas urbanas [Entrevista concedida a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. *Audiência Pública*. Brasília, 16 out. 2003, 35p.

ROLNIK, Raquel. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *IPEA*. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n 12, p. 199-210, fev. 2006.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. In: XIV Congresso Nacional do Conpedi. *Anais...* Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf> Acesso em: maio 2017.

SANTOS, Milton. Espaço e sociedade no Brasil: a urbanização recente. *GEOSUL*, Florianópolis, n. 5, p. 85-100, 1988.

SANTORO, Paula; COSTA, Christiane; PINHEIRO, Edie. Introdução. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie. (Org.). *Os municípios e as áreas rurais*. São Paulo: Polis, 2004. 64p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTADON, Daniel Todtmann. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. *Guia de Parcelamento do Solo: perguntas e respostas, consultas e modelos*. Luiz Eduardo Couto de Oliveira Souto (Coord.). Florianópolis: MPSC, 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 0023235-92.2007.8.24.0038*. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina e outro. Apelado: Ministério Público de Santa Catarina e outros. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, julgado em: 13/06/2017. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 31/03/2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 0300711-72.2015.8.24.0062*. Apelante: Município de São João Batista. Apelado: Aderbal Manoel dos Santos. Relator: Des.

Ronei Danielli, Terceira Câmara, julgado em 18/02/2020. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/03/2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 2011.040521-1*. Apelante: Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina. Apelados: Sílvio da Conceição e outros. Relator: Des. Subst. Francisco Oliveira Neto, julgado em: 6 ago. 2013. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/01/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação/ Reexame Necessário. Acórdão n. 2013.003040-5*. Apelante: Município de Florianópolis. Apelado: Ministério Público. Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, julgado em 01/04/2014. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/01/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 2013.024314-3*. Apelantes: Gilson Marcos e outro. Apelado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Des. Jorge Luiz de Borba, julgado em 27/10/2015. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/01/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 12015.054167-4*. Apelante: Ministério Público de Santa Catarina. Apelados: Cleber de Oliveira e Lucineide João Alves de Oliveira. Rel.: Des. Saul Steil, julgado em 26/01/2016. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 23/11/2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 00000406-61.2013.8.24.0021*. Apelante: Ministério Público de Santa Catarina. Apelados: Moacir Leandro Fanta e outros. Relator: Des. João H. Blasi, julgado em 01/08/2017. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/01/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação/ Reexame Necessário n. 0032234-90.2008.24*. Apelante/Recorrido adesivo: Município de Blumenau. Apelado/ Recorrentes adesivos: Ministério Público do Estado de Santa Catarina e outro. Relator: Des. Luiz Fernando Boller, julgado em 27/02/2018a. Disponível em: www.tjsc.jus.br. Acesso em: 20/01/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Relatório de Contestação*. Coordenadoria do Projeto Lar Legal. Des. Lédio Rosa de Andrade (coord.). Florianópolis, SC, 06 mar. 2018b. 27p. Disponível em: https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/2018/Lar_Legal_Relatorio.pdf. Acesso em: 06/01/2019.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 000713-48.2010.8.26.0414*. Apelante: Fabrício Vilches Marquesini e outro. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Leme de Campos. Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público. Foro de Palmeira D'Oeste – vara única. Data do julgamento: 25/06/2012. Data de registro: 27/06/2012. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 31/03/2020.

SÃO PAULO, Prefeitura de. *Entenda a nova lei de regularização de edificações*. Secretaria Municipal de Licenciamento. Disponível em: <https://meuimovelregular.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

SARMENTO, Débora Maria Barbosa. Usucapião e suas modalidades. *Série Aperfeiçoamento dos magistrados 16: Direitos Reais*. Rio de Janeiro: EMERJ, p. 51-62, 2013.

SCHARF, Patrícia Nunes; POLEZA, Maristela Macedo. *A regularização fundiária de loteamentos clandestinos em Santa Catarina através do Projeto Lar Legal*. 2017. Projeto de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Patr%C3%ADcia-Nunes-Scharf.pdf>. Acesso em: 07/01/2019.

SEBEN, Cristhiane. *A dimensão do rural: reflexão crítica sobre a delimitação administrativa ilustrada pela análise de quatro municípios catarinenses*. 2001. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7ª edição. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Loteamentos fechados em cidades médias paulistas*. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

STIFELMAN, Anelise Grehs; GARCEZ, Rochelle Jelinek. *Do parcelamento do solo com fins urbanos em zona rural e da aplicação da Lei n. 6.766/79 e do provimento n. 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III)*. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/morelegal.doc>. Acesso em: 02/02/2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar*. Revista de Ciência Jurídica.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

TONELLO, A. Programa Lar Legal regulariza terrenos para mais de 60 famílias xanxerenses. *Tudo sobre Xanxerê*. Xanxerê, 27 nov. 2018. disponível em: http://tudosobrexanxere.com.br/index.php/desc_noticias/programa_lar_legal_regulariza_terrenos_para_mais_de_60_familias_xanxerenses. acesso em: 11/01/2018.

THOMÉ, Leonardo. MP tem 60 procedimentos para investigar loteamentos clandestinos irregulares em Florianópolis. *Hora de Santa Catarina*, Florianópolis, 28 jun. de 2018. Caderno Habitação. Disponível em: <http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2018/06/mp-tem-cerca-de-60-procedimentos-para-investigar-loteamentos-irregulares-em-florianopolis-10388761.html>. Acesso em: 03/01/2019.

TRECCANI, Girolamo. Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade. *Rev. da Procuradoria Geral do Estado do Pará*. Belém: Paragraphics, 2009. 33p. Disponível em: http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em: 05/04/2020.

ULTRAMI, Clovis; DA SILVA, Roberto Carlos Evencio de Oliveira. Planos diretores em linha do tempo: cidade brasileira 1960-2015. XVII ENANPUR. *Anais...*São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVIIENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf. Acesso em: 06/04/2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csabe; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999, p. 169-243.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editores Associados, 2002.