



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

VINÍCIUS LOSS

O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista?

Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC.

Florianópolis/SC

2021

Vinícius Loss

O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista?

Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Direito, área de concentração Direito Urbanístico, linha de pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado
Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis/SC

2021

Ficha de identificação da obra

Loss, Vinícius

O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista? Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC. / Vinícius Loss; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2021.

173 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. parcelamento do solo urbano. 3. instituição extrativista. 4. irregularidade fundiária urbana. I. Niebuhr, Pedro de Menezes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Vinícius Loss

O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista?

Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis/SC.

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Pedro Menezes Niebuhr, Dr.

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. João Pedro Oliveira de Miranda, Dr.

Professor da Universidade de Lisboa

Prof. Thiago Marrara de Matos, Dr.

Professor da Universidade São Paulo

Prof. Victor Carvalho Pinto, Dr.

Doutor pela Universidade de São Paulo

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Direito.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Pedro Menezes Niebuhr, Dr.

Orientador

Florianópolis/SC, 2021.

RESUMO

Esta dissertação trata sobre o parcelamento do solo urbano, com o objetivo de identificar se ele se caracteriza como um instituto inclusivo ou extrativista, ou seja, se o instituto jurídico atualmente vigente tem sido bem-sucedido ou não em ordenar a ocupação regular do solo urbano. Para tanto, define-se o que são instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas. Investiga-se como deveria se dar a expansão da ocupação do solo das cidades do ponto de vista jurídico-formal. Analisam-se os dados atinentes à ocupação irregular no Brasil, o histórico da ocupação e as leis que se sucederam em relação ao tema. Em seguida, analisa-se a legislação vigente sobre o parcelamento do solo urbano e a competência legislativa. Define-se, entre as espécies de parcelamento do solo, com base na doutrina e na legislação aplicável, o loteamento como a maneira mais comum de expansão da ocupação do solo urbano. Apresentam-se quais são as etapas necessárias para a realização desse loteamento em Florianópolis/SC e os números atinentes a duas capitais brasileiras, Florianópolis/SC e São Paulo/SP. Analisa-se ainda a burocracia relacionada à construção do empreendimento, e o custo que essa burocracia impõe ao empreendedor. Também se avalia, com fundamento em estudos econométricos, as consequências econômicas das exigências materiais e formais da ocupação do solo urbano estabelecidas pela legislação, a relação existente entre pobreza e ocupação irregular e os efeitos da legislação no custo da moradia. Ao final, conclui-se que o instituto do parcelamento do solo urbano, conforme abordado, com suas 37 etapas, procedimentos complexos, exigências formais exacerbadas e o alto índice de irregularidade fundiária urbana caracterizam-no como uma instituição extrativista. Apontam-se, ainda, os prejuízos que decorrem dessa instituição extrativista e da ocupação irregular. Em decorrência dessa conclusão, sugere-se algumas abordagens, de forma perfunctória, que podem auxiliar no aperfeiçoamento do instituto. O método utilizado ao longo da dissertação é o dedutivo, implementado por meio da avaliação dos efeitos da legislação na ocupação do solo urbano nas cidades de Florianópolis/SC, com a coleta de dados e o estudo de caso e análise bibliográfica.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Parcelamento do solo urbano. Ocupação irregular. Lei 6.766/79. Instituições inclusivas e extrativistas.

ABSTRACT

This dissertation deals with the subdivision of urban land, in order to identify whether it is characterized as an inclusive or extractive institute, that is, whether the current legal institute has been successful or not in ordering the regular occupation of urban land. Therefore, it defines what are inclusive and extractive economic and political institutions and investigates how the expansion of land occupation in cities should take place from a legal-formal point of view. The data related to irregular occupation in Brazil is analyzed, the history of the occupation and the laws that followed in relation to the subject. Then, the current legislation on urban land subdivision is analyzed, the legislative competence. It is defined, among the types of land subdivision, based on the doctrine and applicable legislation, the allotment as the most common way of expansion of urban land occupation. The necessary steps to carry out this allotment in Florianópolis/SC are presented. The numbers for two Brazilian capitals are presented, Florianópolis/SC and São Paulo/SP. The bureaucracy related to the construction of the enterprise, and the cost that this bureaucracy imposes on the entrepreneur are analyzed. It is also evaluated, based on econometric studies, the economic consequences of the material and formal requirements of urban land occupation established by legislation, the relationship between poverty and irregular occupation and the effects of legislation on the cost of housing. In the end, it is concluded that the urban land subdivision institute, as discussed, with its 37 stages, complex procedures, exacerbated formal requirements and the high rate of urban land irregularity characterize it as an extractive institution. The damages that result from this extractive institution and irregular occupation are also pointed out. As a result of this conclusion, some approaches are suggested, in a perfunctory way, that can help in the improvement of the institute. The method used throughout the dissertation is the deductive one, implemented through the evaluation of the effects of legislation on urban land occupation in the cities of Florianópolis/SC, with data collection and case study and bibliographic analysis.

Keywords: Urban Law. Urban land parcel. Irregular occupation. Law 6766/79. Inclusive and extractive institutions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diferenças entre as irregularidades.....	32
Figura 2: Área ocupada em Mumbai – Índia.....	98
Figura 3: "Serrinha" (informal) X Trindade (formal).....	100
Figura 4: Fluxograma do loteamento.....	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Concentração populacional – Rural X Urbana.....	41
Gráfico 2: Duração dos Projetos Imobiliários.	76
Gráfico 3: Inadequação Fundiária por faixa de renda.	90
Gráfico 4: Domicílios urbanos com carência de infraestrutura por faixa de renda.	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Existência de documento que comprove a propriedade – domicílios próprios.	30
Tabela 2: Existência de documento da propriedade – moradores domicílios próprios.	31
Tabela 3: Etapas do loteamento em Florianópolis/SC.....	65
Tabela 4: Alvarás concedidos em Florianópolis/SC – 2015 a 2020.....	66
Tabela 5: Alvarás concedidos em São Paulo/SP – 2013 a 2020.	68
Tabela 6: Grau de impacto dos problemas por etapa da cadeia e tipo de empreendimento.	75
Tabela 7: Impacto dos atrasos dos empreendimentos imobiliários.	77
Tabela 8: Classificação por PIR.	93
Tabela 9: Ranking de cidades por PIR.	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AID	Área de Influência Direta
AM	Amazonas
AMC	Área Mínima Comparável
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAN	Canadá
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina
COMCAP	Autarquia de Melhoramentos da Capital
DF	Distrito Federal
DIURB	Diretrizes Urbanísticas
EAS	Estudo Ambiental Simplificado
EUA	Estados Unidos da América
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações
LAI	Licença Ambiental de Instalação
LAO	Licença Ambiental de Operação

LAP	Licença Ambiental Prévia
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MPC	Movimento Brasil Competitivo
NBR	Norma Brasileira
NZ	Nova Zelândia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PE	Pernambuco
PNADCA	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual
PIR	<i>Price Income Ratio</i>
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RJ	Rio de Janeiro
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
SC	Santa Catarina
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico
SIE	Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade
SMDU	Secretaria de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano
SMO	Secretaria Municipal de Obras
SP	São Paulo
VGv	Valor Geral de Venda
VISA	Vigilância Sanitária de Florianópolis
VPL	Valor Presente Líquido
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	AS INSTITUIÇÕES E A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO BRASIL ..	19
2.1	As instituições econômicas e políticas	20
2.1.1	Instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas.....	20
2.2	A ocupação irregular em números.....	23
2.3	A delimitação do conceito de ocupação (ir)regular do solo neste estudo	25
2.4	O histórico da ocupação do solo brasileiro e as possíveis origens da irregularidade.	33
2.5	As tentativas de ordenar o parcelamento do solo urbano das cidades brasileiras	41
3	COMO AS CIDADES DEVERIAM SE EXPANDIR DE ACORDO COM A LEI: A COMPLEXIDADE E EXCESSO DE BUROCRACIA NA APROVAÇÃO E REGISTRO DO LOTEAMENTO COMO POSSÍVEL CAUSA DE ESTÍMULO À INFORMALIDADE	44
3.1	O caminho legal e ordinário da expansão das cidades brasileiras.....	45
3.2	Parcelamento do solo: loteamentos urbanos	51
3.2.1	Competência legislativa	51
3.2.2	Os loteamentos urbanos sob a égide da Lei 6.766/79	53
3.2.3	As etapas do loteamento.....	54
3.2.4	Os números dos loteamentos urbanos	66
3.2.5	A burocracia e o aumento da dificuldade de ser regular.....	70
4	O DESIGN E AS EXIGÊNCIAS FORMAIS VEICULADAS EM LEI QUE INDUZEM A INFORMALIDADE URBANA.....	79
4.1	Análise econométrica do instituto do parcelamento do solo urbano.....	80
4.2	A pobreza e a informalidade	89
4.3	Price Income Ratio	91
4.4	O impacto regulatório no desenvolvimento da cidade	97
4.5	A necessidade de título de propriedade	101

5	O INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO TAL QUAL CONCEBIDO É UMA INSTITUIÇÃO EXTRATIVISTA: COMO TRANSFORMÁ-LA NUMA INSTITUIÇÃO INCLUSIVA	104
5.1	O parcelamento do solo brasileiro: um instituto “inclusivo” ou “extrativista”?	104
5.1.1	A percepção da doutrina brasileira sobre parcelamento do solo urbano	104
5.1.2	O parcelamento do solo urbano é uma instituição extrativista.....	108
5.2	Os prejuízos decorrentes da ocupação irregular advindos do instituto extrativista .	110
5.3	Breves apontamentos para indicar as possíveis soluções para transformar o parcelamento do solo brasileiro em um instituto inclusivo	115
5.3.1	Esfera Federal.....	116
5.3.1.1	<i>Necessidade de título de propriedade (art. 18, I).....</i>	<i>117</i>
5.3.1.2	<i>Histórico vintenário de propriedade (art. 18, II, da Lei 6.766/79).....</i>	<i>121</i>
5.3.1.3	<i>Certidões do imóvel e do loteador (art. 18, IV)</i>	<i>123</i>
5.3.1.4	<i>Tamanho mínimo de lote (art. 4º, II).....</i>	<i>124</i>
5.3.1.5	<i>Lei que defina o Perímetro urbano</i>	<i>127</i>
5.3.2	Esfera Municipal	130
5.3.2.1	<i>A otimização procedimental da aprovação e do registro</i>	<i>131</i>
6	CONCLUSÃO	136
	REFERÊNCIAS.....	142
	ANEXO A – E-mails Prefeitura de Florianópolis.....	154
	ANEXO B – Relação de processos no Ministério Público de Santa Catarina	155

1 INTRODUÇÃO

A população mundial migra cada vez mais para as áreas urbanas. Em 2018, o percentual de pessoas vivendo em cidades atingiu 55%. Para 2050, espera-se que atinja 68% (UNITED NATIONS, 2018, p. 2). As pessoas migram para as cidades em busca de melhores condições de vida, novas oportunidades de gerar riqueza e para usufruir de melhores amenidades. O mundo fica mais urbano e o Brasil também. É o triunfo das cidades sobre as áreas rurais.

Esse deslocamento da população mundial do campo para cidade traz também problemas, em especial no Brasil, onde as cidades não conseguem produzir, do ponto de vista jurídico-formal, a quantidade suficiente de espaços urbanos para acomodar os migrantes.

Assim, parte considerável das grandes cidades brasileiras, como São Paulo/SP, formou-se a partir de uma ocupação caótica do solo urbano.

Invariavelmente, alastram-se pelo solo brasileiro as ocupações em desconformidade com a legislação vigente. Parte dessa ocupação desconforme salta aos olhos, traduzida em “favelas”. Outra parte é mais silenciosa. Não se destaca, pois tem aparência de regularidade. Entretanto, para o sistema jurídico vigente, também está desconforme.

Essa desconformidade, aqui no trabalho tratada como “ocupação irregular”, pode se dar em relação à utilização, ao parcelamento e à titularização do solo em si; assim como em relação à qualidade, as características e os usos da construção erigida sobre o solo. Neste trabalho, o foco está em relação ao primeiro ponto.

A ocupação irregular acarreta severos prejuízos para a organização do sistema registral do país e, por consequência, para a propriedade privada como um todo. Isso porque coloca à margem da lei parte considerável dos ativos existentes na sociedade (terrenos, moradias, comércios, *etc.*) que não são traduzidos num título de propriedade regular. A ausência de título dificulta a organização da ocupação do solo pelos entes públicos; inviabiliza o mercado de crédito para os seus detentores (cujo pressuposto é a existência de garantia, a qual seria registrada no respectivo título de propriedade); dificulta o controle das construções erigidas sobre o terreno; inviabiliza a arrecadação tributária incidente sobre as transferências de imóveis e sobre as atividades construtivas; acarreta insegurança jurídica ao detentor, que tem menos incentivos a melhorar a qualidade da sua construção, e também de eventuais adquirentes, pois não há segurança acerca de quem, de fato, é o legítimo proprietário do imóvel, o que implica preço inferior das propriedades, normalmente em prejuízo dos mais pobres.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – PNADCA, em 2019, eram 7,650 milhões de moradias no Brasil (de 52,5 milhões no total) que não dispunham de qualquer documento que demonstrasse a titularidade da ocupação. Nem mesmo de um contrato particular. Essas moradias abrigavam 24 milhões de pessoas. Trata-se, portanto, de um grave problema da sociedade brasileira.

E é este problema, a origem dessa ocupação irregular do solo urbano, que se pretende enfrentar neste trabalho. A hipótese é a de que o instituto do parcelamento do solo urbano, como está normatizado no sistema jurídico, é uma instituição extrativista e pode estar contribuindo para o seu agravamento.

Desse modo, busca-se investigar se a legislação que trata sobre o parcelamento do solo urbano, ou seja, as leis que estabelecem os procedimentos jurídicos para a realização da divisão de glebas (áreas “cruas” e maiores, sem infraestrutura urbana) em lotes (áreas menores, destinadas a usos urbanos, servidas de infraestrutura urbana), dão amparo a um instituto jurídico inclusivo, que traria os incentivos necessários para os indivíduos agirem de acordo com a norma e, por consequência, contribui para a geração de riqueza; ou se tem viés extrativista, e, por consequência, beneficia apenas pequena parcela da sociedade em detrimento do restante, incentivando estes a agir em desacordo com a norma.

O método utilizado é o dedutivo, implementado a partir da análise do caso de Florianópolis/SC, bem como a partir da análise de outros estudos econométricos realizados a partir das consequências advindas dos critérios materiais estabelecidos pela Lei Federal 6.766/79, a lei do parcelamento do solo urbano. A conclusão de é a de que o instituto do parcelamento do solo urbano brasileiro é uma instituição extrativista.

A dissertação está dividida em 4 capítulos de desenvolvimento.

No primeiro, define-se o que são instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas, a maneira que elas moldam os incentivos na sociedade, analisam-se os dados atinentes à ocupação irregular no Brasil, o histórico da ocupação e as leis que se sucederam em relação ao tema.

Para isso, após discorrer sobre as instituições, apresentam-se os dados conhecidos sobre a irregularidade fundiária urbana, delimita-se o que será considerado como “ocupação irregular” ao longo do trabalho, historia-se, desde o descobrimento do Brasil, como se deu a ocupação do território, com as sesmarias, a sucessão de leis ineficazes que trataram do tema no período, majoritariamente em relação às áreas rurais, do que se extrai a semente da ocupação

considerada irregular em território brasileiro. Adiante, apresentam-se as leis que passaram a tratar especificamente acerca do parcelamento do solo urbano e como elas foram ineficazes.

No segundo capítulo, o propósito é identificar como as cidades deveriam se expandir territorialmente, de acordo com os passos definidos pela legislação, qual deveria ser o caminho “normal”, quais etapas precisam ser cumpridas, quais as consequências e os custos desse arcabouço jurídico.

Dessa forma, analisa-se a legislação vigente sobre o parcelamento do solo urbano propriamente dita, a competência legislativa dos entes da federação, define-se, entre as espécies de parcelamento do solo, com base na doutrina e na legislação aplicável, o loteamento como a maneira mais comum de expansão da ocupação do solo urbano (da expansão territorial) e apresentam-se quais são as 37 etapas necessárias para a realização desse loteamento, com base no procedimento adotado em Florianópolis/SC. Na sequência, apresentam-se quantos loteamentos foram aprovados pelas Prefeituras de Florianópolis/SC e São Paulo/SP no período de janeiro de 2013 a janeiro de 2020, e compara-se com os dados atinentes às ocupações irregulares. Também se analisa, com base em estudo empírico, qual é o custo que a burocracia relacionada à aprovação do loteamento impõe ao empreendimento e como isso dificulta a realização de novas construções regulares.

No terceiro capítulo, pretende-se demonstrar como o *design* urbano (dimensões mínimas de lotes, concurso voluntário de áreas públicas ou “doação compulsória”, infraestrutura mínima, *etc.*) e outras exigências formais vinculadas em lei encarecem a moradia final, bem como contribuem para a escolha, pelos indivíduos, do mercado imobiliário informal (solução mais rápida, barata e acessível).

Para fundamentar, apresentam-se estudos econométricos realizados com base nas consequências econômicas do *design* da ocupação do solo urbano estabelecida pela legislação e avalia-se se a pobreza pode, isoladamente, explicar a ocupação irregular. Também se estuda os efeitos da legislação no custo da moradia, comparando-se o custo médio da moradia nas cidades brasileiras, em relação à renda da população, com o custo médio de outras cidades de outros países, bem como avalia-se a utilidade/necessidade de a lei exigir título formal de propriedade para se realizar o parcelamento regular.

Ao final, no quarto capítulo, pretende-se demonstrar que o instituto do parcelamento do solo urbano tem características extrativistas, isto é, prejudica a maior parte da sociedade em favor de uma pequena parcela e, por consequência, incentiva a ocupação irregular.

Para se chegar a essa conclusão, inicialmente, define-se o que são instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas, a fim de averiguar, com base nas premissas estabelecidas nos capítulos anteriores, se o instituto do parcelamento do solo urbano, conforme abordado, se caracteriza como um instituto inclusivo ou extrativista, concluindo-se que, em sua atual forma, trata-se de uma instituição extrativista. Na oportunidade, também são apontados os prejuízos que decorrem de uma ocupação irregular, desde o crime contra a administração pública até a insegurança jurídica que acaba por permear todo o sistema registral.

Em decorrência dessa conclusão, sugere-se algumas abordagens, de forma perfunctória e como sugestão de início para pesquisas futuras, que podem auxiliar no aperfeiçoamento do instituto, tais como a supressão, na esfera federal e municipal, da exigência de título de propriedade para a realização do empreendimento, do histórico vintenário, das certidões do imóvel e do loteador, do tamanho mínimo do lote e de lei que defina o perímetro urbano a otimização do procedimento para a aprovação e registro do parcelamento do solo.

2 AS INSTITUIÇÕES E A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO BRASIL

O Brasil é um país com alto índice de ocupações irregulares e/ou clandestinas (IBGE, 2017). Esse fato costuma ser reforçado, no ideário popular, pela existência de vastas favelas, algumas mundialmente famosas e que inspiram visitas turísticas de todos os cantos do globo (MEDEIROS, 2009), sobretudo aquelas que se alastram pelos territórios de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, Manaus/AM, Distrito Federal/DF e Recife/PE, que hoje compõe o “G-10” das favelas brasileiras¹. A ocupação irregular e/ou clandestina, porém, não ocorre apenas em favelas, conforme se pode inferir dos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE.

Qual é, então, a origem dessa alta irregularidade? Seria a cultura do povo brasileiro? A forma de colonização? A pobreza da população? O clima? A geografia? As leis brasileiras? Por que, afinal, temos tanta irregularidade fundiária no país?

A resposta curta é que nada disso (cultura, colonização, disponibilidade financeira, *etc.*) é um fator determinante, de forma isolada. O que os estudos da economia comportamental conseguiram apurar é que “o informal”, “o irregular”, não só para questões fundiárias, mas para toda e qualquer atividade humana, decorre da qualidade das instituições que regem aquela sociedade e os incentivos que elas geram. Se a instituição é “inclusiva” ela incentivará que a maior parte da sociedade siga o rumo do “formal”, “legal”, “regular”. Por outro lado, se ela for “extrativista”, o incentivo será ao inverso, isto é, fará com que a sociedade siga o rumo do “informal”, “ilegal” e “irregular”. Assim, o que se pretende neste trabalho é investigar se o instituto do parcelamento do solo urbano é uma instituição inclusiva ou extrativista e, em função disso, se contribui, ou não, para agravar o problema.

Para isso, neste capítulo, apresentam-se as definições sobre as instituições políticas e econômicas inclusivas e extrativistas, os dados acerca da irregularidade fundiária urbana, estabelece-se o conceito de irregularidade utilizado neste trabalho, define-se o conceito de registro imobiliário, diferenciam-se os institutos da posse e da propriedade, faz-se o relato histórico da ocupação do solo brasileiro, as primeiras tentativas de legislar sobre o tema, bem como, ao final, apontam-se os prejuízos advindos da irregularidade formal da titulação do solo.

¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49941510>. Acesso em 30 de março de 2021.

2.1 AS INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS

As instituições, nos dizeres de Douglass C. North, prêmio Nobel de Economia, “são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (2018, p. 13). O papel das instituições, portanto, é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura à vida cotidiana. Ainda nos dizeres do mesmo autor (p. 14):

Elas são um guia para a interação humana, fazendo com que, ao desejarmos cumprimentar conhecidos na rua, dirigir um automóvel, comprar laranjas, pegar dinheiro emprestado, montar um negócio, enterrar nossos mortos ou o que quer que seja, saibamos como (ou possamos facilmente aprender a) executar essas tarefas. Se tentássemos realizar as mesmas transações em um país diferente – Bangladesh, por exemplo –, prontamente constataríamos que as instituições diferem.

O propósito das instituições, portanto, é tornar a vida em sociedade mais fácil de se compreender, organizada, a ponto de que todos que vivem naquela sociedade saibam, exatamente, quais são os passos a seguir para se alcançar o que se pretende.

Entretanto, as instituições jurídicas, impostas pela legislação, nem sempre têm êxito ao estabelecer as “regras do jogo”, ou, em alguns casos, o êxito da legislação, imposta por algum grupo de interesse, pode prejudicar toda a sociedade em benefício desse pequeno grupo. Há, portanto, uma importante diferenciação entre as instituições: umas são “inclusivas” e outras são “extrativistas”.

2.1.1 Instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas

Daron Acemoglu, professor de Economia do MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) e James A. Robinson, professor de Administração de Harvard, propuseram-se a investigar a origem da desigualdade mundial, a fim de entender por que países pobres são pobres e países ricos, ricos. A investigação resultou numa vasta pesquisa, subdivida em vários artigos científicos, os quais foram compilados e transformados em livro, cujo título é: “Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza”.

Os autores destacam três principais teorias populares para explicar o sucesso ou o fracasso dos países. São elas: a hipótese geográfica, isto é, onde os países ficam no globo, que tipo de recursos naturais dispõe e a qual clima estão submetidos (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 46); a cultura do povo, a forma de colonização, e os hábitos herdados dos países

colonizadores (p. 54); e a ignorância de seus governantes, que não saberiam o que fazer para criar riqueza e acabar com a pobreza (p. 60).

Os dados coletados ao longo da pesquisa, a partir de centenas de países, e ao longo de séculos de história, todavia, apontaram que nenhuma dessas causas explica, de forma consistente e isolada, o motivo do fracasso de umas nações em comparação a outras.

A conclusão alcançada naqueles estudos é no sentido de que são as instituições políticas e econômicas, na medida que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, que forjam o sucesso ou fracasso dos países. E, embora o talento individual seja importante em todos os níveis da sociedade, é necessário que exista um arcabouço institucional para se converter esse talento em força positiva (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 40).

Nessa mesma linha, em solo brasileiro, a doutrina urbanística também identifica a importância da qualidade das instituições (PINTO, 2005, pos. 834):

Dados estes interesses, o funcionamento do sistema depende da maneira como as instituições os filtram e canalizam. Instituições distintas produzem, para uma mesma distribuição de interesses, resultados diferentes. Mais que isto, a própria conformação dos agentes é uma decorrência das instituições, uma vez que os indivíduos organizam-se sempre para tirar partido das oportunidades por elas criadas. Em termos de teoria normativa, cabe apontar as instituições capazes de melhor harmonizar os interesses existentes na sociedade, criando um ambiente no qual os indivíduos, ao buscarem seus interesses próprios, promovam simultaneamente o interesse dos demais.

Estabelecida essa premissa, acerca da influência das instituições no desenvolvimento da sociedade, o estudo conduzido por Daron Acemoglu e por James A. Robinson procurou classificar as instituições políticas e econômicas em inclusivas, aquelas que trazem prosperidade para uma nação; e em extrativistas, aquelas que privilegiam apenas um grupo (o grupo “extrativista”) dentro da sociedade e que acabam por acarretar o fracasso de todo o resto da nação. As instituições econômicas inclusivas se caracterizam por possibilitar e estimular a participação da maior parte da população em atividades econômicas formais, nas quais façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam a todos os indivíduos fazer as escolhas que preferirem, com consciência e clareza de todas as regras que se aplicam no caso. Elas devem incluir, em especial, a segurança da propriedade privada, um sistema jurídico imparcial e claro, uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam estabelecer contratos e os fazer cumprir, além de possibilitar o ingresso de novas empresas no mercado (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 70).

Essas instituições econômicas são criadas pela sociedade. E a sociedade cria suas regras a partir da política. A política, por sua vez, permeia as instituições. Por melhores que

sejam as instituições inclusivas para a prosperidade econômica de todo um país, para certas pessoas ou grupos, que pela força ou por determinada conjuntura conseguem tomar de assalto o poder em seu próprio benefício, é muito mais vantajoso estabelecer instituições extrativistas, que privilegiem exclusivamente o seu grupo em detrimento de toda a coletividade (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 75).

Logo, as instituições políticas são determinantes cruciais do resultado do jogo. São elas que regem os incentivos políticos, definem como o governo é escolhido e que parte de sua estrutura possui o direito de fazer o quê. Elas definem quem são os detentores de poder na sociedade e para quê ele pode ser utilizado. Se a distribuição de poder for pequena, as instituições políticas serão absolutistas e os detentores do poder dispõem de todos os meios para implementar instituições econômicas visando ao próprio enriquecimento, a imposição de suas ideologias e aumento de seu poder, em detrimento da sociedade. De outro lado, as instituições políticas promotoras de ampla distribuição de poder na sociedade e sujeitas às suas restrições são pluralistas. Em vez de ser investido em um único indivíduo ou grupo limitado, o poder político é depositado nas mãos de uma coalizão ampla ou uma pluralidade de grupos, o que torna menos provável que sejam estabelecidas instituições econômicas em benefício de um único grupo ou em proteção a um único tipo de ideologia (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 76).

A correlação entre as instituições econômicas e políticas é direta. Afinal, quando instituições políticas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício de seu poder, as instituições econômicas são, em geral, estruturadas por essa elite, em seu próprio benefício, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. E a sobrevivência desse grupo privilegiado passa a depender de instituições políticas extrativistas, haja vista que as inclusivas tenderiam a erradicar as instituições econômicas que: expropriam recursos da maioria; erguem barreiras alfandegárias; e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas uns poucos deles se beneficiam (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 77).

Portanto, a instituição “inclusiva” é aquela que incentiva a sociedade a seguir o rumo do “formal”, do “legal”, do “regular”, de forma dispersa por todos os agentes econômicos, com benefícios para toda a sociedade. Por outro lado, a “extrativista” é aquela que incentiva a sociedade a seguir o “informal”, o “ilegal” e o “irregular”, que gera benefícios concentrados para poucos grupos de agentes econômicos, em prejuízo de todo resto da sociedade.

Saber se o parcelamento do solo urbano é inclusivo ou extrativista demanda antes compreender o problema para o qual ele pretende dirigir uma solução. Esse problema é a irregularidade fundiária do solo urbano, sobre a qual irá se tratar ao longo deste capítulo.

2.2 A OCUPAÇÃO IRREGULAR EM NÚMEROS

Os dados estatísticos apontam que o problema da ocupação irregular transcende os limites das favelas. É o que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE apurou, em 2017, quando constatou a existência de “loteamentos irregulares/clandestinos” em 3.374 municípios brasileiros (o equivalente a 60,6% do total). O índice piora ao se aplicar um recorte para analisar apenas os municípios com mais de 500 mil habitantes: 97,6% deles sofrem com o problema (IBGE, 2017).

Por outro lado, o mesmo estudo aponta que é menor o número de municípios que têm a presença de favelas: “apenas” 17,2%. Ou seja, como dito inicialmente, os “loteamentos irregulares/clandestinos” atingem outras camadas da população, inclusive aquelas que vivem em locais com aparência de “legais” e com ampla infraestrutura urbana, e não apenas aquelas que residem em locais identificados como “favelas”.

A distinção feita pelo estudo do IBGE entre “favelas” e “loteamentos irregulares/clandestinos” é que as primeiras consistem em um conjunto de habitações precárias e desprovidas de infraestrutura urbana (tais como rede de coleta de esgoto, abastecimento de água, de energia, *etc.*)²; ao passo que os segundos consistem em áreas em que as construções, normalmente, não são precárias e que possuem infraestrutura urbana, todavia, não passaram pelo processo de aprovação dos órgãos públicos, seja porque nunca foram levadas a conhecimento das autoridades, seja porque, se levadas, não preencheram os requisitos legais para sua implementação e comercialização (IBGE, 2017b)³.

Em resumo, é possível afirmar que uma favela é, necessariamente, um tipo de loteamento irregular/clandestino, mas não necessariamente um loteamento

² Na definição do estudo do IBGE: “conjunto de habitações populares precariamente construídas e desprovidas de infraestrutura (rede de esgoto, de abastecimento de água, de energia, de posto de saúde, de coleta de lixo, de escolas, de transporte coletivo *etc.*)”. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5534.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

³ Na definição definida pelo IBGE: “são aqueles sem autorização, seja porque os órgãos públicos competentes não têm conhecimento de sua existência ou, quando levado a seu conhecimento não adquire a aprovação para sua implementação e comercialização”. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5534.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

irregular/clandestino é uma favela, o que permite sugerir que o problema da irregularidade não atinge apenas a camada mais pobre da sociedade brasileira, mas permeia todas as demais faixas de renda.

Essa situação é apontada por uma miríade de escritores e pesquisadores com os mais diversos espectros ideológicos, em obras como “Um país chamado favela”, de Celso Athayde e Renato Meirelles (ATHAYDE; MEIRELLES, 2014), e “O impasse da política urbana no Brasil”, de Erminia Maricato (MARICATO, 2017). Embora por caminhos opostos (a primeira parte de um pressuposto de que o Poder Público, ao estabelecer muitas regras, dificulta a ocupação do solo e empurra, sobretudo a camada mais pobre da população, para a clandestinidade; ao passo que a segunda parte do pressuposto de que, embora existam muitas regras, é a ausência de controle estatal aliada à especulação imobiliária a causadora do problema), em ambas se encontra a preocupação com a informalidade das ocupações urbanas do solo.

Um exemplo concreto do problema é a capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC. Quase metade das ocupações urbanas, apenas do ponto de vista fundiário, está irregular (IBAN, 2015).

Em relação ao resto do país, em que pese não se ter conhecimento de banco de dados oficial acerca de quantos imóveis estão irregulares, no que tange à titulação formal, o Governo Federal, pelo seu então Ministério das Cidades, ao expor os motivos da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que procurou criar ferramentas para amenizar o problema, conhecida como a Medida Provisória da Regularização Urbana (Reurb), afirmou que:

Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.

Note-se que a preocupação do Ministério das Cidades, quando da elaboração da exposição de motivos, dava-se precisamente em relação à falta da titulação formal dessas ocupações irregulares:

A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.

E, mais adiante, esclareceu-se que os milhões de pedidos recebidos pelo Ministério das Cidades não se referiam apenas a regiões conhecidas como favelas, mas permeavam todas as demais camadas sociais:

Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas – a qual cristaliza o ponto mais extremo –, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas, de situações de pobreza.

Assim, o caso concreto de Florianópolis/SC aliado ao levantamento do IBGE e à exposição de motivos da Reurb permitem inferir que o atual sistema de ocupação do solo urbano tem falhado em conceder títulos de propriedade e ordenar as cidades. E isso acaba por gerar prejuízos para toda coletividade, em função do crescimento desordenado da cidade, ocupação irregular de áreas de preservação, dificuldades de se gozar de forma plena da propriedade e a diminuição da atividade econômica

2.3 A DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE OCUPAÇÃO (IR)REGULAR DO SOLO NESTE ESTUDO

A distinção entre “favelas” e “loteamentos irregulares/clandestinos” apontada pelo estudo do IBGE não contribui na delimitação do objeto deste trabalho, pois as duas situações são exemplos de “ocupações irregulares” do solo urbano.

É necessário distinguir, portanto, o que se considera, para este trabalho, uma “ocupação irregular” e uma “regular” do solo urbano. E para isso é preciso resgatar breves conceitos de propriedade imobiliária e posse, sem a pretensão de exaurir o tema, haja vista sua amplitude e nuances.

Antes de existir o estado e o direito positivado (e também onde a força coercitiva do estado contemporâneo “não chega”⁴), o natural era que as pessoas ocupassem um determinado

⁴ Não é necessário recorrer aos clássicos, como ao Leviatã, para constatar que, de fato, antes de se estabelecer as leis do estado, as pessoas simplesmente cercavam o espaço de terra que lhes convinha e ali estabeleciam a sua

espaço de terra, que exercessem a posse sobre esse espaço, sem que, no entanto, houvesse a respectiva titulação formal. A posse (lida aqui como “uso”), naquele cenário, era garantida pela força do possuidor ou pelo mútuo acordo entre os vizinhos, de forma que cada um respeitaria os limites do espaço do outro⁵.

É o que também se extrai dos ensinamentos de Locke (1994, p. 97), para quem a propriedade é anterior à existência do estado, é um direito natural. A propósito, é justamente a proteção à propriedade privada que se mostra como um dos quatro pilares do salto positivo da riqueza humana do mundo ocidental (resultado da união dos direitos de propriedade, do racionalismo científico, dos mercados de capitais e das tecnologias do vapor e do telégrafo), conforme apontado por Bernstein (2015, p. 216).

Com o aumento da complexidade da sociedade, houve a necessidade de se normatizar a “posse” e, ainda, a “propriedade”. Hodiernamente, a posse, embora também possa figurar como direito autônomo, é um dos atributos da propriedade e não precisa ser diretamente exercida por seu proprietário. Ocorre, por exemplo, nos casos de aluguel ou de arrendamento de terra, situações nas quais o proprietário do imóvel é um (o locador) e o possuidor, assim definido por contrato, é outro (o locatário).

A propriedade imobiliária, por outro lado, no Brasil, é garantida pelo seu título formal de propriedade. E esse título nada mais é do que uma matrícula imobiliária, que tem por finalidade individualizar cada imóvel, manter seus atos de registro e averbação e informar seus dados: área, localização, confrontações, denominação, designação cadastral, o nome e a qualificação do proprietário, outros possíveis beneficiários e os ônus que incidem sobre ele (BAPTISTELA, 2017).

“propriedade”. É o relato que se colheu em favela do Rio de Janeiro, para a tese de doutoramento em sociologia de Boaventura de Sousa Santos, na Universidade de Yale, nos Estados Unidos da América, ainda em 1973:

“Os Maus Velhos Tempos quando os primeiros habitantes se fixaram em Pasárgada em meados da década de 30, existia muita terra disponível. Cada morador demarcava o seu pedaço de terra e construía o seu barraco, deixando em geral espaços abertos para o cultivo de verduras, plantio de árvores ou para criação de animais domésticos. Segundo os mais antigos moradores de Pasárgada, naquela época quase não existiam conflitos entre os habitantes envolvendo direitos sobre a terra e as habitações. [...] Quando se pergunta aos moradores mais antigos a maneira como naquela época tais conflitos eram resolvidos, eles respondem invariavelmente: ‘Violência, a lei do mais forte’”. (SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico social de Pasárgada. Disponível em: <http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>). A íntegra do texto, em inglês está disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/The%20law%20of%20the%20oppressed_1978.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

⁵ A distribuição dos materiais dessa nutrição é a constituição do meu, do leu e do seu. Isto é, numa palavra, da propriedade. E em todas as espécies de Estado é da competência do poder soberano. Porque onde não há Estado conforme já se mostrou, há uma guerra perpétua de cada homem contra seu vizinho, na qual portanto cada coisa é de quem a apanha e conserva pela força, o que não é propriedade nem comunidade, mas incerteza. (HOBBES, Thomas. *Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.* (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983. Col. Os Pensadores.) Cap. XXIV (85).

A matrícula deve ainda estar sequencialmente numerada, dentro de um livro específico (livro nº 2), no Registro de Imóveis competente por cada região do país e cada uma das transferências de titularidade do imóvel nela individualizado deve ser representada por um registro sequencial nessa matrícula. É este registro que efetivamente transfere a propriedade de uma pessoa para outra, pouco importando se houve, ou não, a transferência da posse no mundo físico (GONÇALVES, 2003, p. 108).

Assim, mesmo que determinado imóvel esteja sendo ocupado ou utilizado, fisicamente, por uma determinada pessoa (a qualquer título, inclusive, em muitos casos, com base em um contrato particular de compra e venda, ou em uma escritura de compra e venda que não foi levada a registro), o proprietário, de fato, pela legislação brasileira, é quem consta registrado na matrícula desse imóvel perante o Registro de Imóveis competente⁶.

Em solo urbano – o escopo deste trabalho – é possível encontrar: (1) áreas “cruas”, designadas por glebas, que ainda não passaram pelo processo de parcelamento do solo, e que, portanto, não dispõem de infraestrutura urbana (arruamento, rede de água, de luz, de coleta de esgoto, *etc.*), que tendem a possuir grandes dimensões e integram uma única matrícula imobiliária⁷; e (2) lotes, que são “os terrenos servidos de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situem” (BRASIL, 1979)⁸.

Os lotes são o resultado do parcelamento do solo (em uma de suas modalidades: loteamento ou desmembramento), procedimento previsto pela legislação para dividir a área de uma única matrícula imobiliária em tantas quantas forem possíveis (em virtude dos índices urbanísticos definidos para aquela região) ou desejadas pelo seu proprietário (desde que os requisitos legais mínimos sejam atendidos). As áreas dos lotes deixarão de integrar a matrícula originária e passarão a integrar novas matrículas imobiliárias individualizadas, com suas próprias dimensões, características e titularidade, e que poderão vir a ser alienadas a terceiros, com o registro dos novos titulares, como já descrito acima.

⁶ De acordo com o texto expresso do art. 1.227 c/c o art. 1.245 do Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

⁷ “Gleba: área ‘crua’, que ainda não passou por processo de parcelamento do solo”. SILVA, José Afonso da. DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO. 6 Ed. rev. e atual. São Paulo/SP: Malheiros, 2010. p. 324

⁸ Art. 2º, § 4º, da Lei 6.766/79. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

Em resumo, do ponto de vista da titulação formal, o cenário normal previsto pela legislação é que cada espaço do solo brasileiro deveria ter uma matrícula individualizada⁹ ¹⁰, com seus dados, características, ônus e titularidade. Áreas maiores, integrantes de uma única matrícula imobiliária, para serem fracionadas em áreas menores, deveriam ser objeto de parcelamento do solo, o que resultaria em lotes, com as respectivas matrículas imobiliárias individualizadas. E quando houvesse a transferência de titularidade dessas áreas, um novo registro deveria ser feito na respectiva matrícula e assim se manteria um sistema registral coerente e que serviria para garantir a propriedade a quem de direito.

No entanto, conforme apontado alhures, pelos dados do IBGE, do estudo de Florianópolis/SC e do Poder Executivo Federal, existem muitas áreas do solo brasileiro que não possuem esse título formal, em um problema crônico que remonta ao período colonial, como será visto na seção seguinte.

Quem ocupa um determinado imóvel, com ânimo de dono, mas sem dispor do título formal de propriedade (isto é, sem ter seu nome registrado na respectiva matrícula), exerce a posse e é considerado seu possuidor, mas não “proprietário”.

Os conceitos de posse e de possuidor no direito brasileiro advêm de uma leitura conjunta dos arts. 1.196, 1.198 e 1.208 do Código Civil (BRASIL, 2002). É possuidor, e portanto exerce a posse, “todo aquele que tem, de fato, o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” – depende de uma questão de fato e não de direito. Se, por outro lado, a posse é exercida em nome de outra pessoa, e em cumprimento de ordens ou instruções desta, não se trata de um possuidor, mas de mero detentor. Também é mero detentor aquele que foi tolerado no local pelo efetivo proprietário ou possuidor, bem como aquele que se utilizou de atos violentos ou clandestinos para a aquisição da posse, até que cesse a violência ou a clandestinidade (GONÇALVES, 2003, p. 8).

⁹ Essa conclusão advém do fato de que a Lei de Terras, a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, definiu que as terras que “não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura” ou, ainda, aquelas que “não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei” seriam consideradas terras devolutas e, portanto, passariam para o patrimônio do Império e, depois da proclamação da República, para o patrimônio da União (art. 22, II, da Constituição Federal). A doutrina se divide. Há os que confirmam essa interpretação e há os que a repelem. Independentemente do mérito sobre qual posição é a mais acertada, o que se infere de ambos os lados da discussão é que o sistema jurídico brasileiro optou por um regramento em que todas as terras devem ser objeto de um título formal, constante no registro competente, assim definido pela lei. (por ex., Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de direito administrativo, 26^o edição, pág. 909) Hely Lopes Meirelles, no seu Direito administrativo, ed. 1966, p. 453. <https://jus.com.br/artigos/67081/o-principio-da-continuidade-do-registro-de-imoveis-e-as-terras-devolutas>. Acesso em 30 de março de 2021.

¹⁰ Isso também é o que se infere a partir dos dispositivos da Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73), mais especificamente do art. 176 e de outros dispositivos do Código Civil, tais como o art. 1.253 e o art. 1.299.

Quem exerce a posse pode fazer uso de seu terreno como bem lhe aprouver, inclusive dispõe do direito de construir, tal qual um proprietário, desde que atendidos os outros requisitos legais aplicáveis (índices urbanísticos, uso compatível para a região, *etc.*). Embora a posse não seja um direito real¹¹, e dependa de uma situação de fato (o efetivo exercício da posse), ela também é protegida pela legislação (*v.g.*, os arts. 1.210, 1.212, 1.214, todos do Código Civil, apenas para citar alguns) e, até mesmo, transmitida aos herdeiros (art. 1.206 do Código Civil).

A principal diferença entre o possuidor e o proprietário, portanto, é que este dispõe de um título formal da propriedade, registrado em seu nome, que lhe garante um direito real¹² sobre o imóvel. Este título formal, por sua vez, além dos requisitos inerentes à propriedade¹³, garante a publicidade da titularidade para terceiros; a segurança jurídica do proprietário de que aquele imóvel de fato é seu; tem uma função histórica de manter o registro dos seus titulares, bem como serve de registro de outros direitos reais que possam vir a gravar aquele imóvel (como a hipoteca ou o direito de uso); e, por fim, tem função probatória, aceita sem contestação, enquanto não alterado o registro pelos meios legais previstos.

O possuidor, por outro lado, embora também possa, assim como o proprietário, usar, gozar e dispor da coisa¹⁴, e mesmo dispondo de eventual contrato particular ou de escritura de posse, precisa provar que mantém uma relação de fato com o imóvel ocupado a cada vez que essa posse for contestada, pois não existe um título que dê publicidade, segurança jurídica, mantenha o histórico dos registros anteriores e dos eventuais direitos reais que venham a gravar aquele imóvel, tampouco existe um documento que possa servir de prova plena de seu domínio (COSTA, 1999, p. 71/80).

É possível, desse modo, que existam pessoas sem um título de propriedade que ocupem imóveis urbanos, em relação às suas construções ou usos, de forma regular, do ponto de vista

¹¹ A citação a seguir faz referência ao Código Civil de 1916, ao seu art. 674. Apesar de aquele Código já ter sido revogado, o atual Código Civil, de 2002, continua sem incluir no rol de direitos reais a “posse”, conforme se depreende do art. 1.225). “Não direi que seja um direito real, porque, na sistemática do direito civil pátrio, não há outros direitos reais, além dos declarados no art. 674 do Código Civil; mas, segundo acima se disse, um direito especial — a “manifestação de um direito real”, seja a propriedade ou um de seus desmembramentos. A posse é estado de fato. Se a lei a protege, é visando à propriedade de que ela é manifestação. Assume, assim, o fato a posição de direito, não, propriamente, a categoria; situação anômala, imposta pela necessidade de manter a paz na vida econômico-jurídica, e que se reflete na particularidade das ações possessórias.” (BEVILÁQUA, 1961. v I. pp. 39/40)

¹² “[...] os primeiros [direitos reais] (*iura in re*) traduzem uma dominação sobre a coisa, atribuída ao sujeito, e oponível erga omnes, enquanto os outros [direitos de crédito] implicam a faculdade de exigir de sujeito passivo determinado uma prestação” (PEREIRA, 2010, p. 10).

¹³ A faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

¹⁴ Arts. 9º ao 12º do Código de Obras de Florianópolis/SC, Lei Complementar Municipal 60, de 11 de maio de 2000. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-florianopolis-sc>. Acesso em 30 mai. 2020.

das regras do ordenamento urbano (plano diretor, índices urbanísticos, alvará de construção, habite-se, *etc.*)¹⁵, assim como é possível que existam pessoas que disponham de um título de propriedade regular, mas que suas construções ou usos estejam irregulares em relação ao ordenamento da cidade (sem alvará de construção, sem habite-se, com usos incompatíveis ou inadequados, sem atender as dimensões mínimas do lote ou dos afastamentos, *etc.*). O contrário das duas afirmações também é verdadeiro.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – PNADCA revela que existiam, em 2019, 52,5 milhões de domicílios “próprios” no país, dos quais 44,8 milhões os moradores detinham algum documento para demonstrar a sua “propriedade”. Para aquela pesquisa, foram considerados “como documentos comprobatórios de propriedade: escritura, certificado de posse, título de propriedade ou contrato de compra e venda e registro do imóvel”. Ou seja, o conceito é muito mais amplo que o conceito legal de “propriedade” visto acima. De todo modo, ainda com esse conceito alargado, seriam 7,6 milhões de domicílios próprios sem qualquer documento capaz de demonstrar a sua titularidade. Isso equivale a 14,4% do total de domicílios e alcança 24 milhões de pessoas (de um total de 153,8 milhões que ocupam um domicílio “próprio”)¹⁶:

Tabela 1: Existência de documento que comprove a propriedade – domicílios próprios.

Variável - Domicílios próprios (Mil unidades)		
1 - Brasil		
Ano - 2019		
Existência de algum documento que comprove a propriedade do domicílio		
Total	Tem documento que comprove sua propriedade	Não tem documento que comprove sua propriedade
52.505	44.855	7.650
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita		

¹⁵ Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina: “Perante o Município, os títulos de domínio ou posse destinam-se apenas a indicar a localização, formato, dimensão e características do imóvel; o exame da regularidade dominial ou possessória não compete à Prefeitura, cabendo ao serventuário do Registro Imobiliário levantar a dúvida que tiver, para decisão do juiz competente. Ilegais e incabíveis, portanto, são as exigências e impugnações que certas Prefeituras costumam fazer sobre a propriedade e transferência dos terrenos, quando só lhes incumbe examinar o projeto da construção ou o plano do loteamento, para dizer da sua regularidade técnica e urbanística em face das normas legais aplicáveis e das restrições específicas da área”.

¹⁶ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7191#resultado>. Acesso em 30 de março de 2021.

Tabela 2: Existência de documento da propriedade – moradores domicílios próprios.

Variável - Moradores em domicílios próprios (Mil pessoas)		
1 - Brasil		
Ano - 2019		
Existência de algum documento que comprove a propriedade do domicílio		
Total	Tem documento que comprove sua propriedade	Não tem documento que comprove sua propriedade
153.863	129.766	24.097
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita		

O problema, então, é relevante em solo brasileiro. E o objetivo deste trabalho é identificar se a legislação que rege o instituto do parcelamento do solo urbano tem contribuído, ou não, para a falta de titulação formal perante os Registros de Imóveis, isto é, apenas do ponto de vista fundiário, independentemente da regularidade da eventual construção feita sobre ele.

Isso porque dois cenários acabam sendo comuns em solo brasileiro: em relação ao primeiro, a gleba não possui um título de propriedade, o que inviabiliza, como regra geral, a realização regular do parcelamento do solo urbano, na forma do art. 18, I, da Lei 6.766/79¹⁷, mas isso não impede que ela seja, de toda forma, ao arripio da lei, fracionada e alienada a terceiros; e, no que tange ao segundo cenário, a gleba possui o título de propriedade devidamente formalizado perante o Registro de Imóveis, mas é ilegalmente fracionada (apenas fisicamente e não juridicamente), em descompasso com as regras estabelecidas pela legislação, e alienada a terceiros.

Nos dois cenários, os lotes daí advindos não terão a individualização do título de propriedade e a respectiva titulação, o que acaba tendo alta ocorrência em solo brasileiro¹⁸. Os adquirentes desses lotes, quando muito, contam com um contrato particular de compra e venda e um recibo do pagamento do valor (BRASIL, 2016), documentos que, pela legislação atual, não são suficientes para proceder a transferência da titularidade da propriedade perante o Registro de Imóveis e garantir o direito real à propriedade.

¹⁷ Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

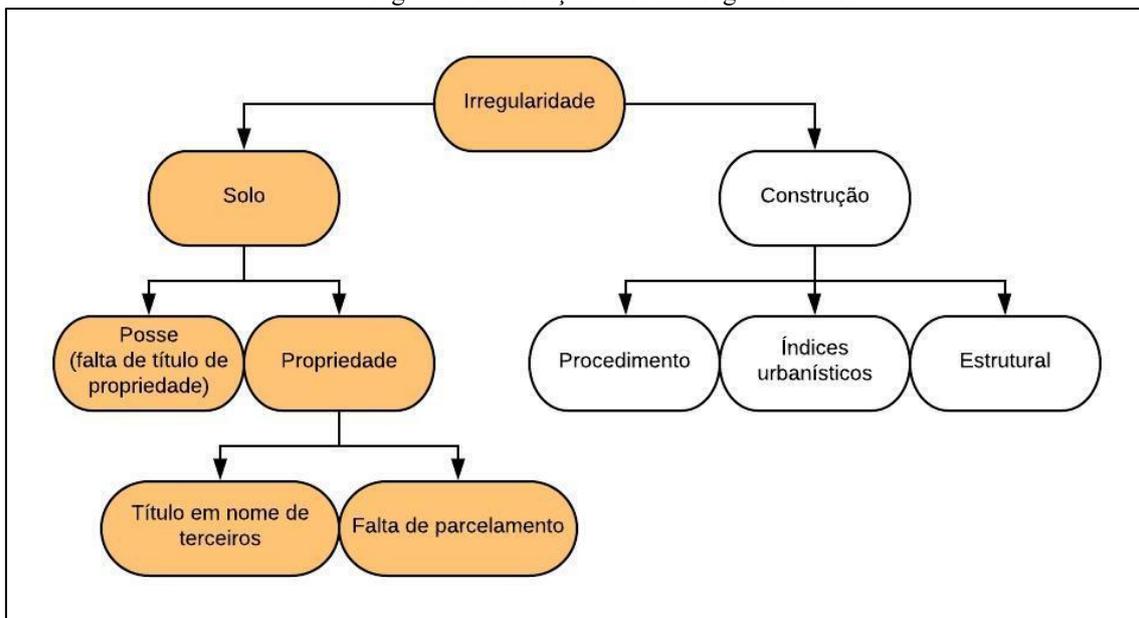
I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;

¹⁸ Como já dito, inexistem dados oficiais. Porém, alguns autores, como é o caso de Ermínia Maricato, por sua experiência empírica, asseveram que este índice poderia chegar a 50% das grandes cidades brasileiras. (MARICATO, 1996, p. 22)

Essa situação de irregularidade é diferente da irregularidade que está relacionada ao direito de construir ou sobre a construção que ocupa o terreno. Neste caso, a qualidade da construção independe da qualidade do título de posse ou de propriedade do ocupante e pode se dar em virtude de desconformidades formais (procedimentais), quando o construtor, por exemplo, não pede a licença para a municipalidade antes de construir (MEIRELLES, 2005, p. 99), ou, após pedir, não segue o projeto inicialmente aprovado¹⁹, ou, ainda, não pede, ao final da construção, o “habite-se” (NIEBHUR, 2016). A irregularidade da construção pode ainda ser material, ou seja, estar relacionada a problemas na construção física propriamente dita, em sua estrutura ou higidez (MELLO, 2013, p. 25).

As diferenças entre as irregularidades descritas acima podem ser assim divididas:

Figura 1: Diferenças entre as irregularidades.



Fonte: O autor (2021)

Neste trabalho, o objetivo é investigar se o instituto do parcelamento do solo tem contribuído ou não na titulação formal dos imóveis urbanos, o que envolve critérios formais e materiais estabelecidos pela norma.

Desse modo, a expressão “ocupação irregular” do solo será adotada para indicar a irregularidade do lado esquerdo do organograma, a ocupação que não dispõe do título formal e regular de propriedade, seja porque não existe uma matrícula conhecida, seja porque não há

¹⁹ O que pode implicar o descumprimento dos índices urbanísticos (afastamentos, recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, gabarito, etc.) ou o uso incompatível, de acordo com o que definido pelo Plano Diretor.

uma matrícula individualizada em nome do ocupante, seja, ainda, porque, embora exista a matrícula, esta não foi objeto de regular parcelamento do solo e os proprietários dispõem apenas de uma fração ideal de uma matrícula maior.

A (ir)regularidade do eventual uso ou da construção feita no lote urbano (se está de acordo ou não com os índices urbanísticos, se tem alvará ou habite-se, se está hígida, *etc.*) não será analisada nesta oportunidade.

2.4 O HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO SOLO BRASILEIRO E AS POSSÍVEIS ORIGENS DA IRREGULARIDADE

As pessoas (jurídicas ou naturais, públicas ou privadas), ao praticarem atos destinados a ocupar ou possuir como sua determinada área de terra, geram consequências no mundo físico que a dimensão jurídica precisou regradar, com o propósito de estabilizar as relações, pacificar conflitos, garantir a propriedade e ordenar a ocupação do solo.

Raymundo Faoro resgata que as primeiras tentativas de criar um regramento nesse sentido se referiam a questões agrárias e remontam ao Brasil colônia, quando o Rei de Portugal, D. João III, em 1530, sem ter condições de implantar um governo em solo brasileiro e com a necessidade de impulsionar a sua povoação por portugueses (para impedir que outras nações colonizadoras se apoderassem das terras do novo mundo), dividiu o território em 15 capitanias hereditárias entregando-as a nobres de sua confiança. Estes deveriam, com seus próprios recursos e em nome do Rei, explorar, defender e povoar o território. Os “capitães” detinham a posse e gozavam de alguns privilégios, entre eles, o de controlar o comércio com outras capitanias e com a metrópole, mas deviam distribuir 80% do território que lhe havia sido cedido, pelo sistema de sesmarias. Os donatários das sesmarias recebiam a “carta de sesmaria”, documento pelo qual se definia a área que a pessoa poderia e deveria explorar, bem como suas obrigações perante a coroa portuguesa. Desse modo, acreditava a coroa, ficaria fácil de controlar e fiscalizar a utilização de suas terras. A carta de sesmaria não tinha a legitimidade para transferir posse (muito menos a propriedade) a terceiros, mas garantia o direito (e o dever) de explorar aquela gleba de terra (FAORO, 2001, p. 141).

Jorge Caldeira também ressalta que os donatários não estavam autorizados a repassar o direito de uso de sua área a terceiros, pois as sesmarias eram hereditárias e “não comercializáveis”, num sistema próximo ao feudal. Caso, no entanto, as condições impostas pela carta não fossem atendidas (*v.g.*, a falta de pagamento dos tributos devidos à coroa ou a

falta de cultivo da terra), a titularidade da capitania (e de todas as respectivas sesmarias) poderia ser substituída pelo Rei (CALDEIRA, 2017, pos. 731).

Nesse sistema, ignorou-se quem, de fato, ocupava o território (os indígenas e os primeiros exploradores/colonizadores que aportaram em terras brasileiras), de modo que as sesmarias foram concedidas a pessoas alheias ao processo histórico de ocupação, mas que eram convenientes ao Rei ou aos seus “capitães” (CALDEIRA, 2017, pos. 763).

A partir desses relatos históricos, é possível concluir que a distribuição de terras pela Coroa independia da vontade dos que aqui já estavam e o processo “regular” de utilização dessa terra passou a depender exclusivamente da indicação do Rei (e não mais por quem a ocupava e a mantinha à força).

É natural que essa forma de distribuição de terras pudesse causar conflitos. E é o que Jorge Caldeira esclarece ao relatar que a chegada de estrangeiros para colonizar espaços que já eram dominados por outras pessoas (indígenas, franceses e os primeiros portugueses que aportaram no Brasil) gerou conflitos armados. Em função disso, apenas 7 das 15 capitanias hereditárias prosperaram – e de forma restrita às vilas – que foram aquelas em que os donatários (os “capitães”) conseguiram estabelecer negócios (comerciais e matrimoniais) com os chefes indígenas Tupis e seus genros que já ocupavam o território. O caminho para o sucesso foi, sobretudo, o casamento de portugueses com filhas de chefes indígenas, o que favorecia o estreitamento de relação comercial, na qual aqueles forneciam utensílios de ferro a estes (ferramentas de trabalho e guerra), ao passo que estes, favorecendo-se das novas ferramentas, forneciam os índios conquistados de outras tribos (que não dispunham das mesmas relações comerciais com os europeus), a fim de que servissem de escravos, para abrir novas lavouras e arar a terra, nas vilas portuguesas (CALDEIRA, 2017, pos. 842).

Assim, o início da colonização brasileira também representou o início do conflito pelo solo e das ocupações irregulares, na medida em que boa parte do território estava ocupado por pessoas (os indígenas e os primeiros exploradores) que não detinham um título formal, assim definido pela Coroa Portuguesa, que lhe garantia o uso do solo (a carta de sesmaria). Tudo isso era agravado pelo fato de que as sesmarias não poderiam ser alienadas, o que engessava a livre circulação formal daqueles títulos.

Diante do baixo sucesso do sistema, em 1548, a coroa portuguesa repensou sua estratégia. Entre as medidas adotadas, tomou para si uma das capitanias (a da Bahia), onde estabeleceu o Governo-Geral no Brasil. Também permitiu a livre negociação das sesmarias e

aboliu sua hereditariedade, de modo que os títulos, depois de cedidos, tornavam-se mercadoria vendável (CALDEIRA, 2017, pos. 855).

Assim, conforme o território era desbravado e a aliança entre portugueses e índios Tupis prosperava em prejuízo das demais tribos (entre elas, os Tamoios, que até então eram aliados dos franceses), todo novo território conquistado era cedido aos “amigos do Rei”, para que pudessem o explorar, formando vastas áreas de apenas poucos “legitimados” e eis o germen dos latifúndios da monocultura da cana de açúcar e do café (MILLER, 1997, p. 25/6).

A diferença, agora, era que os sesmeiros dispunham da “carta de sesmaria”, mantidas em registros públicos pelas paróquias locais (DINIZ, 2005), com as determinações régias sobre como deveriam proceder e quais eram suas obrigações. A principal obrigação continuava sendo a de cultivar a terra em prazo definido (geralmente, 5 anos), mas a novidade era que poderia vendê-la a terceiro. Nem todos os sesmeiros conseguiam cultivar toda a terra, por suas próprias forças, sobretudo em função dos altos custos que normalmente estavam envolvidos, com a necessidade de se comprar escravos e abrir novas áreas agriculturáveis, mas, apesar das dificuldades, aqueles que eram agraciados com as sesmarias (FAORO, 2001, p. 151), delas não queriam abrir mão, o que fez nascer um outro personagem nesta relação: os posseiros²⁰.

Eram, normalmente, colonos que não dispunham de recursos para explorar toda a sesmaria, mas tinham condições de arrendar lotes menores (e em alguns casos até os “compravam”) dos sesmeiros. O negócio também costumava ser lucrativo para estes, pois se tornavam “grandes fazendeiros” aos olhos da coroa sem terem a necessidade de explorar toda sua sesmaria diretamente. Essa prática, todavia, estava em desacordo com a lei das sesmarias, desorganizava o sistema público (real) de concessão de terras e, além disso, os posseiros não ficavam diretamente obrigados pelas ordens reais, pois não detinham, eles próprios, uma carta de sesmaria, de maneira que a coroa portuguesa ficava sem qualquer tipo de controle sobre a forma que o território brasileiro estava sendo explorado e por quem, a principal preocupação da monarquia (FAORO, 2001, p. 153).

Apesar disso, o sistema perdurou nos séculos seguintes e a quantidade de colonos posseiros sem títulos aumentou em muitas vezes (CAVALCANTE, 2005), a ponto de, em 17 de julho de 1822, o governo imperial, ao responder pleito de Manoel José dos Reis – um dos posseiros sem título que pedia para ser mantido na terra em que cultivava e vivia com seus filhos e netos, sem que se tivesse notícia da existência de qualquer sesmaria concedida para o

²⁰ Assim definidos por não exercerem uma posse legítima, de acordo com o sistema português então vigente.

local –, emitiu a resolução 76, pela qual se resolveu suspender a concessão de quaisquer sesmarias (BRASIL, 1822):

(sic) Fique o supplicante na posse das terras que tem cultivado, e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléa Geral, Constituinte e Legislativa.

Logo na sequência, o sistema de sesmarias, com a declaração de independência do Brasil, em setembro de 1822, não foi mais utilizado, mas não houve qualquer tipo de regramento sobre o que e como se deveria proceder em relação às terras brasileiras. A informalidade da posse (a manutenção dela pela força e não pelo direito) passou a ser o usual (FAORO, 2001, p.153).

A situação perdurou até 1850 (28 anos depois), quando entrou em vigor a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, a chamada Lei da Terra (BRASIL, 1850). Naquele diploma se proibia a aquisição das terras devolutas (aquelas que não haviam sido utilizadas pelos sesmeiros e aquelas que ainda estavam vagas) por outro título que não fosse o de compra (art. 1º). Também se proibia a posse a partir daquele momento (art. 2º) e se procurava legitimar os posseiros que até a promulgação daquela lei tivessem ocupado e cultivado suas terras de forma mansa, pacífica e contínua, por cinco anos, caso sua posse datasse de momento anterior à eventual sesmaria concedida no local, ou 10 anos, se a posse se iniciara após a concessão de sesmaria (art. 5º, § 2º).

Para que a legitimação da posse fosse realizada, os posseiros teriam um prazo para medir suas áreas e apresentar ao governo (representado pela igreja e pelas paróquias locais). Caso não cumprissem essa exigência, as terras que estivessem ocupando seriam consideradas devolutas e seriam destinados ao patrimônio do império (arts. 8º e 9º), podendo ser vendidas pelo governo, em hasta pública, ou fora dela, de acordo com a conveniência do imperador (art. 14).

O texto da referida lei foi fortemente influenciado pelos grandes latifundiários da época (sesmeiros e grandes posseiros), que procuraram garantir a manutenção de suas áreas de terra e mão de obra barata, ao dificultar-se a chegada de novos entrantes, o que garantia a sujeição dos trabalhadores livres (sobretudo dos escravos recém libertos) aos postos de trabalho (MARICATO, 1995, p. 35). Além disso, os pequenos posseiros não tinham condições de realizar as medições pretendidas pelo império, tampouco havia a estrutura burocrática no país para guardar e organizar toda essa informação, de maneira que a lei foi uma das primeiras que, em solo brasileiro, “não pegou” (SILVA, 2015, p. 87/107).

Para estabelecer um paralelo e demonstrar o erro da escolha legislativa brasileira, o caso dos Estados Unidos da América, em época contemporânea à promulgação da Lei da Terra brasileira, contrasta com ocorrido no Brasil. Naquele país, foi promulgado, em 1862, por Abraham Lincoln, o “Homestead Act” (traduzido livremente como “A Lei da Propriedade Rural”), na qual o governo se comprometia a legalizar (entregar títulos de propriedade) qualquer área inferior a 160 hectares para as pessoas que nela se instalassem e produzissem (ou seja, se entregava título pela posse, que, no Brasil, para os novos “entrantes”, foi vedado). Nos dizeres de Jorge Caldeira (CALDEIRA, 2017, pos. 4.588):

Em 1861 foi promulgado o Homestead Act, uma lei pela qual o governo prometia legalizar a propriedade de qualquer posse com menos de 160 hectares em cinco anos – enquanto, no Brasil, a Lei de Terras de 1850 simplesmente anulava o instituto da posse (e a imensa maioria dos agricultores do país eram posseiros) e criava instrumentos para ratificar legalmente grandes propriedades, como parte da política de proteção aos interesses conservadores.

Assim, enquanto no Brasil se proibiu a aquisição de terras pela posse futura, após a promulgação da Lei da Terra, nos Estados Unidos se garantiu que a posse futura seria transformada em título de propriedade. O resultado foi que no Brasil, como já visto, a lei “não pegou” e a irregularidade fundiária se perpetuou, ao passo que nos Estados Unidos foram distribuídos 80 milhões de acres de “terras públicas”, para 600 mil colonos, até 1900, e concedidos os referidos títulos, o que fomentou a expansão populacional, a expansão do crédito rural, a produção de grãos, a geração de riqueza e permitiu o desenvolvimento industrial daquele país (sendo este o momento histórico que deu origem ao famigerado “sonho americano”)²¹.

De volta ao Brasil, no século que se seguiu, quase nada mudou em termos de regularização da ocupação e titulação da terra. A Constituição da República de 1891 (BRASIL, 1891), a primeira constituição republicana, ao tratar do tema, dispôs que as terras devolutas (aquelas que não estavam destinadas por um título legítimo a particulares) passariam a ser dos estados (art. 64). A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), por sua vez, trouxe a preocupação em relação à fixação do homem no campo, com a preferência de colonização e aproveitamento das terras públicas (aquelas devolutas – art. 121, §§ 4º e 5º). Já a seguinte, a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) nada disse sobre o destino das tais terras devolutas. Até este momento,

²¹ Estados Unidos da América. The Library of Congress. Homestead Act, 1862. Disponível em: <https://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/homestead.html>. Acesso em 30 de março de 2021.

com o país ainda era majoritariamente rural, havia pouca ou nenhuma preocupação normativa em relação ao solo urbano, que é, de fato, o objeto deste trabalho.

Foi, então, em 1937, pela primeira vez, que um diploma legal tratou, especificamente, sobre as terras urbanas, isto é, sobre os lotes urbanos. Foi o Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro daquele ano. A referida lei (na verdade, ato do executivo com força de lei), promulgada por Getúlio Vargas, não tratou propriamente de como deveriam ocorrer os loteamentos ou a ordenação do solo, tampouco se ateuve à questão de eventual regularização fundiária ou distribuição de lotes. O motivador daquela lei foi o (*sic*) “crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações”, uma vez que o Código Civil então vigente, a Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (BRASIL, 1916), permitia o arrependimento de qualquer das partes até a assinatura da escritura de compra e venda (art. 1.088), o que deixava “praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que tinham assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras” e, portanto, pretendia-se “dar segurança” às transações realizadas naqueles moldes.

Aquele diploma legal, portanto, ateuve-se às regras de como os lotes poderiam ser anunciados, de como os contratos deveriam ser feitos, bem como sobre quais procedimentos formais deveriam ser cumpridos para haver o respectivo registro dos loteamentos e entrega dos títulos de propriedade, sem tratar de normas urbanísticas propriamente ditas (MEIRELLES, 2005, p. 135). Entre esses procedimentos, exigiu-se que a planta do loteamento fosse previamente aprovada pela respectiva Prefeitura (art. 1º, § 1º).

Com o advento da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), voltou-se a tratar das terras devolutas que pertenceriam à União (art. 34, II), e os estados deveriam assegurar preferência de aquisição aos posseiros de terras devolutas que tivessem moradia habitual (art. 156, § 1º). Isto é, permanecia, em solo brasileiro, a existência de áreas de terra sem um título de propriedade. Apesar do decreto-lei 58/37, ainda não havia qualquer tipo de previsão, na Constituição, sobre a regularização ou ordenação da propriedade urbana. As únicas menções a esse tipo de propriedade relacionavam-se à competência para instituir tributos.

Em 1964, houve o início da preocupação do Poder Público Federal com as questões técnicas e a uniformização em solo brasileiro do planejamento territorial e a ordenação do solo urbano nas cidades.

Entre as medidas adotadas pelo governo militar, que tomou o executivo federal em 1º de abril de 1964, estava a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, bem como a criação do “Serviço Federal de Habitação e Urbanismo”, por meio da lei 4.380, de 21 de agosto de 1964

(BRASIL, 1964). Naquele diploma legal, o governo federal formulou “a política nacional de habitação e de planejamento territorial” (art. 1º). Entre as missões estava a de assistir os estados e municípios na elaboração e execução de planos para a solução dos seus problemas habitacionais (art. 3º, I), com a priorização de projetos destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas (art. 4º, I). Também se lê que as terras devolutas pertencentes à União deveriam ser transferidas ao BNH, a fim de que pudessem ser vendidos para aumento do seu capital (art. 26).

O que se pode inferir é que o país continuava com problemas em relação à titulação de suas terras, pois havia a necessidade de se eliminar “favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas” e havia, ainda, “terras devolutas” (aquelas, como regra, sem registro algum).

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, também criado naquela ocasião, tinha a precípua atribuição de prestar assistência técnica aos estados e municípios na elaboração dos planos diretores, consideradas suas peculiaridades, bem como no planejamento da desapropriação de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais (art. 55, “g”). Naturalmente, a complexidade, a dimensão e as nuances do território brasileiro fizeram com que esse órgão centralizado de planejamento se tornasse um completo fracasso, sem qualquer efetividade (SILVA, 2010, p. 99/101).

Ainda em 1964, a Lei da Terra, aquela de 1850, mencionada anteriormente, foi substituída pelo Estatuto da Terra (a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964) (BRASIL, 1964b), oportunidade em que os militares, que haviam acabado de tomar o poder, procuraram identificar as terras devolutas e reconhecer as posses legítimas, bem como se pretendia incorporar ao patrimônio público as terras devolutas ilegalmente ocupadas e as que se encontrassem desocupadas (art. 11).

De novo, pode-se inferir duas conclusões: (1) as terras devolutas, as “desocupadas” (e sem título de propriedade), ainda existiam em solo brasileiro; e (2) as ocupações clandestinas e a irregularidade fundiária do território brasileiro, 430 anos depois de ocorrerem pela primeira vez, continuavam existindo.

Outro ponto a ser notado é que foi neste diploma legal, produzido pelos militares, que se verificou a pretensão de se fazer uma reforma agrária, com a redistribuição de terras à força (art. 17), quando estas não atendessem a sua “função social”, a fim de promover a “justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (arts. 16 e 18). A distribuição se daria

por meio de um intrincado sistema de institutos e planos, tais como o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (art. 3º, parágrafo único) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA (art. 74), que deveriam realizar “planos periódicos, nacionais e regionais, de acordo com projetos específicos” (art. 33 e seguintes).

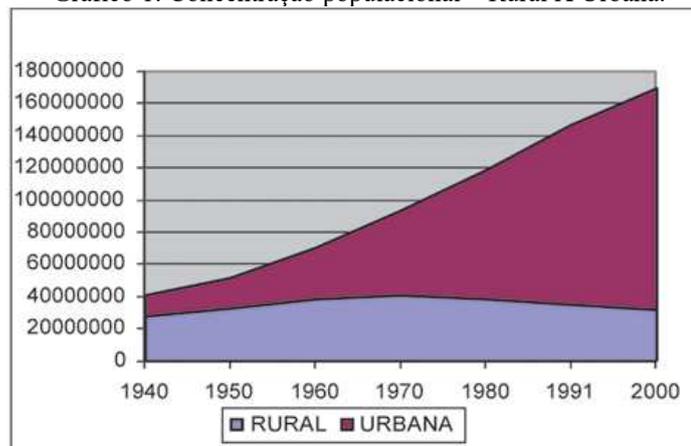
Enquanto o Brasil escrevia leis e planos sem efetividade alguma no sentido de distribuir suas terras, regularizar a ocupação e a titulação de seu território (GUEDES, 2008), os Estados Unidos da América, sem fazer qualquer tipo de alteração em seu “Homestead Act”, promulgado em 1862, já estavam, desde 1890, de acordo com o superintendente do censo norte-americano, com a “fronteira fechada”, isto é, todas as suas terras estavam tituladas, devidamente distribuídas e registradas em nome de seus respectivos proprietários (TURNER, 1961, p. 37/62).

De volta ao solo brasileiro, o governo militar continuava produzindo leis para tentar regulamentar, ordenar e titular os loteamentos urbanos. Logo no início de 1967, promulgou o Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), no qual se procurou definir o que seria loteamento urbano e desmembramento (art. 1º), estabeleceu que os Municípios só poderiam aprovar os novos loteamentos que atendessem as exigências técnicas e dimensionais impostas pelo BNH (art. 2º) e se estabeleceu que não seriam considerados como terrenos loteados ou loteáveis as glebas que não estivessem inscritas como “loteamentos urbanos” ou para fins urbanos (art. 5º), o que, na prática, autorizava o Poder Público a desapropriar qualquer área que não tivesse sido objeto de parcelamento regular sem indenizar eventuais construções ou benfeitorias realizadas no local.

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967b), por sua vez, voltou a prever que as terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao desenvolvimento econômico pertenceriam à União (art. 4º, I). Conforme já havia ocorrido em relação às demais Constituições, nesta também não havia qualquer previsão em relação à propriedade urbana, salvo a competência tributária para instituir tributos sobre ela.

O cenário começou a mudar a partir do final dos anos 60 e início da década de 70. Naquele período, no Brasil, houve grande êxodo rural e, por conseguinte, a expansão das cidades, em virtude das novas máquinas agrícolas, da expansão da industrialização das cidades (MARICATO, 1996, p. 55), e, sobretudo, em razão de as pessoas do campo procurarem as melhores condições de vida oferecidas pelas cidades (mais oportunidades de renda; diversidade cultural; comércio; mais bens de consumo, a preços mais acessíveis; hospitais; escolas; oportunidades de lazer; *etc.*) (BRITO, 2006, p. 221/236):

Gráfico 1: Concentração populacional – Rural X Urbana.



Fonte: IBGE, Censos demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

O aumento repentino e o elevado número de pessoas nas cidades trouxeram problemas de infraestrutura urbana, déficit de moradias, e severos problemas de coleta de lixo e tratamento de esgoto, nos dizeres da doutrina, houve a “favelização” das cidades (MARICATO, 1996, p. 55).

Agora, a irregularidade fundiária urbana também se evidenciava e as legislações criadas até aquele momento não haviam sido capazes de conter o fluxo de ocupações irregulares (nem no campo, muito menos nas cidades).

Inicia-se, então, um novo capítulo na tentativa do Poder Público de conter a irregularidade fundiária. Agora, com foco nas cidades, o objeto deste trabalho propriamente dito.

2.5 AS TENTATIVAS DE ORDENAR O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Para conter a favelização, ao final da década de 70, os parlamentares brasileiros estabeleceram uma nova norma para ordenação do solo urbano, mais completa, com a promulgação da Lei 6.766, em 19 de dezembro de 1979, conhecida como a “Lei Lehmann”²², cujo principal objetivo era resolver os problemas da precariedade das cidades, de modo a organizar o uso e o ordenamento do solo urbano. Esta, além de prever os procedimentos formais de como se deveria promover a individualização em matrículas dos lotes urbanos (situação que já havia sido tratada pelo Decreto-Lei 58/37), o legislador passou a tratar também do conteúdo

²² Em virtude do seu proponente, o advogado e senador Otto Lehmann (ARENA/SP)

do loteamento, isto é, sobre quais regras mínimas ele deveria atender, de forma mais completa que havia sido previsto no Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, mencionado alhures.

Com a nova lei, em sua redação original (ela já foi reiteradamente ampliada e reescrita), criou-se o instituto do parcelamento do solo urbano, o qual se daria mediante loteamento ou desmembramento (art. 2º); estabeleceu-se os tipos de solo que não poderiam ser objeto de parcelamento (art. 3º, parágrafo único); os requisitos mínimos que os loteamentos deveriam atender (art. 4º); as porcentagens mínimas que deveriam ser destinadas ao poder público (art. 4º, § 1º, em sua redação original); o que deveria constar nos projetos (art. 6º); os procedimentos que deveriam ser seguidos para o loteamento jurídico da gleba (art. 12 e seguintes); como os contratos deveriam ser lavrados (art. 25 e seguintes); e mais uma miríade de outras regras (art. 37 e seguintes).

Essa lei, até os dias atuais, é considerada o marco regulatório do parcelamento das cidades e a sua versão ampliada é ainda utilizada na política urbana, ao lado de outros diplomas legais, como os Planos Diretores, as leis municipais de ocupação e uso do solo, o Estatuto das Cidades e a própria Constituição Federal. No entanto, embora pretendesse resolver o problema das ocupações irregulares e precárias, ela acabou por “fechar a porta” (formalmente) para o único tipo de moradia que as classes com menos renda conseguiam alcançar e não criou qualquer alternativa viável. Isto é, ela agravou o problema (SILVA, 2010, p. 23).

O quadro desolador das grandes cidades brasileiras ficou ainda mais em evidência e passou a ser ponto de atenção de toda a sociedade brasileira. Em virtude disso, no final dos anos 80, a propriedade urbana passou a ter espaço, pela primeira vez, no texto constitucional. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (BRASIL, 1988), tem um capítulo próprio para tratar da política urbana (arts. 182 e 183). Estabeleceu, entre outras coisas, regras para a elaboração de planos diretores pelas cidades (art. 182, § 1º), assim como a necessidade de que a propriedade urbana deve atender sua função social (art. 182, § 2º), permitiu que os Municípios criassem leis específicas para forçar seus habitantes a darem o “adequado aproveitamento” às suas propriedades (art. 182, § 4º) e ainda estabeleceu uma usucapião especial àqueles que ocupassem lote urbano de até 250 m² (art. 183), desde que a área não fosse de domínio público (art. 183, § 3º).

A par disso, a Constituição vigente ainda trata sobre “terras devolutas” (art. 20, II, art. 26, IV e art. 225, § 5º), isto é, aquelas que pertencem à União ou aos Estados, por não terem sido devidamente utilizadas (ou tituladas) ou por serem “indispensáveis à defesa, às vias federais de comunicação e à preservação ambiental”.

O mencionado capítulo do texto constitucional foi regulamentado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), o instrumento legal que ficou conhecido como “Estatuto das Cidades”, que tem entre seus objetivos a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (art. 2º, XV).

Embora tenha se mudado o foco deste trabalho, quando foi possível, para a ocupação do solo urbano (que é, de fato, o objeto deste trabalho), convém relatar que mesmo com todos os planos e leis produzidos para alterar o quadro da irregularidade fundiária rural, ainda em 2016, o Governo Federal editou a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), cuja exposição de motivos esclarece que “em relação ao programa de regularização fundiária, este é uma iniciativa governamental que busca legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela tiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação dantes precária” (BRASIL, 2016). Ou seja, aquele problema do Brasil colonial, sobre a falta de titulação da terra, persiste. E o quadro da terra rural acabou por contaminar também o solo urbano, na medida em que este se expande sobre aquele.

Assim, a despeito de todo esses esforços na produção legal, pouco mais de 30 anos após a promulgação da atual Constituição, 56 anos depois do “Estatuto da Terra” e 19 anos depois da entrada em vigor do “Estatuto das Cidades”, mais de 65% de todas as cidades brasileiras (e 97,8% das cidades com mais de 500 mil habitantes), conforme demonstrado no início deste capítulo, segundo o IBGE, ainda sofrem com a ocupação irregular e/ou clandestina do solo. Algo está errado.

3 COMO AS CIDADES DEVERIAM SE EXPANDIR DE ACORDO COM A LEI: A COMPLEXIDADE E EXCESSO DE BUROCRACIA NA APROVAÇÃO E REGISTRO DO LOTEAMENTO COMO POSSÍVEL CAUSA DE ESTÍMULO À INFORMALIDADE

A doutrina em matéria urbanística distingue os conceitos de urbanização e urbanificação. Aquele diz respeito ao desenvolvimento espontâneo da aglomeração urbana, isto é, a migração das pessoas do meio rural para o meio urbano, de forma desordenada, com o crescimento “espontâneo” da cidade. Este, por sua vez, refere-se ao desenvolvimento da cidade de forma deliberada, ou seja, com a expansão de acordo com o planejamento feito pelo ente público, em decorrência da aplicação dos instrumentos do urbanismo para tentar propiciar um desenvolvimento equilibrado à cidade (SILVA, 2010, p. 320).

O simples fato de que uma representa o crescimento espontâneo e a outra o crescimento planejado não significa que esta é melhor do que aquela²³. Hodiernamente, por exemplo, propagam-se as obras que criticam o planejamento central das cidades. Entre os expoentes desse movimento, está a reverenciada escritora Jane Jacobs (JACOBS, 2011), o aclamado urbanista Alain Bertaud (BERTAUD, 2018) e o economista Edward Glaeser (GLAESER, 2011). Em solo brasileiro, também se pode encontrar essa crítica na obra do jurista Victor Carvalho Pinto (2014, pos. 447-457), para quem:

Num nível mais teórico, não se pode deixar de ver na ambição modernista de tudo planejar com antecedência uma arrogância típica do positivismo voluntarista do século XIX, que acreditava ser possível ao ser humano moldar, com auxílio da ciência e da tecnologia, o mundo aos seus desejos. Na verdade, a cidade pode ser mais bem compreendida como um produto da cultura humana, ou seja, um objeto criado pelo ser humano, mas não por uma ação consciente, senão pela interação de inúmeros comportamentos individuais, sem que ninguém tenha pleno domínio sobre o resultado final de conjunto.

Essa “ambição modernista de tudo planejar”, naturalmente, ao pretender fazer a urbanificação do espaço, tem por propósito melhorar a qualidade de vida nas cidades. É necessário averiguar, entretanto, se este objetivo tem sido alcançado.

²³ Se é verdade que a própria existência do direito urbanístico é uma reação ao crescimento urbano sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal. O urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas de racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos. (SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 56).

Nesse sentido, a urbanificação pode ser ainda dividida em duas vertentes: a comum, que diz respeito ao parcelamento urbanístico do solo, e que está precipuamente ligada ao desenvolvimento da cidade pelo interesse e às custas dos particulares, dentro do que previamente planejado pelo poder público; e a especial, que trata da renovação urbana, da urbanificação prioritária, da compulsória e da definição de áreas de interesse urbanístico especial, e que é não só planejada pelo poder público, mas também está precipuamente ligada ao interesse do ente público (PINTO, 2014).

Este trabalho investiga a urbanificação comum, haja vista que é nela que se encontra o parcelamento do solo urbano convencional, cuja espécie denominada de “loteamento” é considerada pela legislação e pela doutrina especializada como a forma normal de expansão das cidades²⁴.

Neste capítulo, será tratado sobre a legislação que regulamenta o loteamento, a competência para legislar a respeito, as etapas previstas na lei 6.766/79 para a sua construção, o resultado que essa legislação tem causado, em relação ao número de loteamentos aprovados na cidade de Florianópolis/SC e São Paulo/SP, os números atinentes aos loteamentos irregulares nestas duas cidades, bem como os custos e a dificuldade impostos pela burocracia existente para esse tipo de empreendimento.

3.1 O CAMINHO LEGAL E ORDINÁRIO DA EXPANSÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

A cidade pode se expandir em função do aumento populacional, o que pode decorrer do simples aumento da densidade das áreas urbanas já ocupadas²⁵; ou territorialmente²⁶, com a expansão da ocupação do solo (rural ou urbano). É sobre este segundo aspecto da expansão, o territorial, que o presente trabalho trata.

²⁴ Nesse sentido, consultar: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9ª ed. Malheiros: 2005. p. 126; SILVA, José Afonso da. *DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO*. 6 Ed. rev. e atual. São Paulo/SP: Malheiros, 2010. p. 323; e Pinto, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 4ª ed. ver, atual. e ampliada. RT: São Paulo/SP. 2014. Edição do Kindle. Posição: 2691.

²⁵ Com a construção de edifícios com mais andares, por exemplo, onde antes era ocupado por uma residência unifamiliar; ou com a ocupação de terrenos baldios; ou com a redução das dimensões dos lotes existentes, seja por alteração legislativa (que reduza os índices urbanísticos mínimos) seja por mera liberalidade do proprietário da área (desde que a legislação já permita dimensões menores), que passa a ter o interesse financeiro de a parcelar em lotes menores (desmembramento).

²⁶ Também definida como a expansão “horizontal”, onde áreas antes não ocupadas, nos limites das áreas já urbanizadas, passam a ser destinadas para a cidade, normalmente em detrimento da vegetação ou da ocupação rural.

A primeira providência para se ocupar, com usos urbanos, um novo espaço do território é que a legislação do município competente o qualifique como “perímetro urbano” ou “urbanizável”, em detrimento de “rural” (MEIRELLES, 2008, p. 556). Essa definição se dá por lei e está a critério do legislador local, de acordo com o exposto texto da lei do parcelamento do solo²⁷.

O primeiro instrumento legal que estabeleceu como o território nacional deveria ser dividido e classificado foi o Decreto-lei 311, de 2 de março de 1938 (BRASIL, 1938). Ele estabeleceu critérios para a definição de município (que compreende um ou mais distritos), cidade (o distrito sede do município), vila (os demais distritos do município) e demais divisões judiciárias (circunscrições e comarcas). Para se criar um novo distrito, havia a necessidade de se estabelecer os quadros “urbano” e “suburbano” e deveria haver pelo menos 30 moradias na sua parte urbana (art. 11). Já para se formar um novo município, deveria haver, pelo menos, 200 moradias (art. 12). Tudo que não fosse compreendido no quadro “urbano” seria “rural” (LIMA, 2007, p. 97). Os critérios para criar municípios foram alterados pela Lei Complementar 1, de 9 de novembro de 1967²⁸, mas ela não tratou sobre a forma de delimitar o espaço urbano e rural.

O texto legal que procurou definir critérios materiais para a definição dos limites urbanos foi o Código Tributário Nacional, a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966). Em seu art. 32, § 1º, o Código estabelece que “entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

No parágrafo seguinte, a lei ainda esclarece que “a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”.

²⁷ Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

²⁸ A população do(s) distrito(s) não poderia ser inferior a 10 mil pessoas ou inferior a 5 milésimos da população do estado; o eleitorado teria que ser superior a 10% da população; o centro urbano deveria ser constituído por pelo menos 200 moradias e deveria ter arrecadação de pelo menos 5 milésimos da receita estadual de impostos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm. Acesso em: 30 de março de 2021.

Por sua vez, o Código Florestal, a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, em seu art. 19, esclarece que “a inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal” (BRASIL, 2012).

Na prática, e como dito inicialmente, apesar de haver critérios materiais para definir o que é “área urbana” e o que é “área rural”, os municípios têm a prerrogativa de delimitar seu perímetro urbano, por lei municipal, independentemente de qualquer critério material, apesar da crítica de parte da doutrina (IBGE, 2017b). Nesse sentido, o Manual da Base Territorial do IBGE esclarece que a área urbana é aquela (IBGE, 2014, p. 24):

[...] interna ao perímetro urbano, criada através de lei municipal, seja para fins tributários ou de planejamento urbano (Plano Diretor, zoneamento etc.). Para as cidades ou vilas onde não existe legislação que regulamente essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins de coleta censitária cujos limites devem ser aprovados oficialmente pela prefeitura municipal (área urbana para fins estatísticos)

Em razão disso, dessa autonomia municipal, frequentemente a definição da área urbana ou urbanizável se dá exclusivamente por pressões particulares de grupos organizados, motivados, sobretudo, por interesses econômicos próprios, independentemente de qualquer outro critério que pudesse ser razoável (PINTO, 2014, pos. 263).

É verdade que essa definição, normalmente, reconhece apenas o que já acontece de fato. Ou seja, uma área até então “rural” passa a ser utilizada, em virtude de incentivos econômicos, como urbana e, na sequência, o Poder Público acaba por lhe conferir a qualidade de “urbana”.

De todo modo, apesar da eventual ocupação do solo rural por usos urbanos antes da sua inclusão no perímetro urbano, formalmente, essa ocupação urbana só é “legal” após a definição, por lei municipal, do perímetro urbano ou urbanizável (art. 3º da Lei 6.766/79).

Depois dessa definição, para que se possa utilizar a área como cidade²⁹, o proprietário da gleba, caso pretenda fracionar a área e alienar a terceiros, para que possam edificar³⁰,

²⁹ O termo “cidade” está sendo utilizado como sinônimo de “área urbana”, isto é, área utilizada com fins urbanos, com infraestrutura urbana, dentro dos limites definidos pela lei municipal do perímetro urbano. O termo é diferente do conceito de “município”, que engloba toda a extensão territorial do ente da federação, isto é, sua parte urbana e rural.

³⁰ “A utilização, por conseguinte, do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e planos urbanísticos. O lote, parcela de terreno destinada à edificação, é uma das modalidades

precisará adotar um dos seguintes institutos jurídicos: (I) realizar o parcelamento do solo urbano; ou (II) estabelecer um condomínio fechado.

O parcelamento do solo urbano consiste na divisão de uma gleba em lotes, os quais passam a ser autônomos em relação à gleba, com acesso próprio à via pública. A gleba que antes integrava uma matrícula imobiliária perde a sua individualidade e as suas características originárias. A partir dela surgem várias parcelas individualizadas, que servirão para os vários usos da cidade (moradia, comércio, indústria, espaços públicos, praças, vias, *etc.*). O parcelamento, pois, serve para integrar a gleba à cidade (FREITAS, 1998, p. 1.095/1.124).

Ele se subdivide em duas modalidades, o loteamento e o desmembramento, ambas regradadas, em âmbito federal, pela Lei 6.766/79. O primeiro consiste na “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (art. 2º, § 1º). A segunda consiste na “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (art. 2º, § 2º).

A diferença de significado legal, portanto, entre os institutos do parcelamento é a existência ou a modificação de arruamento, de modo que o desmembramento é uma espécie de parcelamento mais simplificado, pois pressupõe que já exista solo urbano com infraestrutura (vias públicas de circulação). Em outras palavras, a complexidade de um desmembramento é abrangida pela complexidade de um loteamento.

José Afonso da Silva coloca, ainda, ao lado do loteamento e do desmembramento outros institutos que dão configuração à instituição do parcelamento: o arruamento, o desdobro de lote e o reparcelamento (SILVA, 2010, p. 325).

Nesse sentido, o “arruamento” (a abertura de vias e a formação de quadras para que se possa circular) é também pressuposto do loteamento, pois este, como regra, implica aquele, de maneira que, em não sendo necessária a abertura de novas vias para o parcelamento da gleba, estar-se-á diante de um desmembramento. Por outro lado, é possível haver arruamento sem que se tenha, obrigatoriamente, o loteamento ou o desmembramento, em situação na qual,

predeterminadas por via especialmente dos planos de parcelamento do solo para fins urbanos. O lote é, conseqüentemente, uma criação da atividade urbanística; surge, pois, como uma utilidade legal do terreno: a edificabilidade. Veja-se, pois, que a edificabilidade não é algo de natural aos terrenos. O que é natural a eles é a produção das chamadas riquezas naturais. A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo.” (PINTO, 2014, pos. 7435).

simplesmente, faz-se necessário abrir uma nova via para ligar um ponto a outro, sem que exista o interesse em se lotear aquele espaço (SILVA, 2010, p. 326/329).

O desdobro ocorre a partir de um lote, isto é, está-se dentro de um loteamento regular, em área que já foi dividida em lotes, mas cujas dimensões ainda comportam uma nova divisão. Diferencia-se do desmembramento, porque este deve ser realizado em relação à gleba já servida de arruamento, mas ainda não dividida em lotes; enquanto aquele pressupõe a existência dos lotes (SILVA, 2010, p. 340/341).

O reparcelamento, por sua vez, implica reorganizar um parcelamento (loteamento ou desmembramento) já feito anteriormente, alterando as dimensões de lotes, o tamanho de vias, os índices construtivos, *etc.* (SILVA, 2010, p. 341/343)

Nenhuma dessas três figuras (o arruamento, o desdobro de lote e o reparcelamento), no entanto, e apesar do renomado doutrinador os colocar no mesmo patamar, é modalidade de parcelamento. A legislação foi clara ao estabelecer que as modalidades são exclusivamente o loteamento e o desmembramento (art. 2º da Lei 6.766/79).

Mais recentemente, por meio da mudança legislativa promovida pela Lei 13.465, de 2017, a Lei 6.766/79 passou a ter uma nova categoria da modalidade de loteamento: os loteamentos de acesso controlado. Estes se caracterizam por terem o “controle de acesso regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados” (art. 2º, § 8º). Pode se especular que esta categoria de loteamento passou a ser tratada na Lei 6.766/79 para tentar conter a proliferação de “condomínios fechados”, cada vez mais comuns nas cidades brasileiras, e que, de modo geral, prejudicam a dinâmica da cidade, criando “ilhas” que não se comunicam com os demais usos urbanos.

Outra figura da expansão da cidade, cujo regramento é totalmente distinto dos “loteamentos fechados” são os “condomínios fechados” e eles também são utilizados para expandir a ocupação do solo urbano. Eles estão previstos no art. 8º da Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964c). Caracterizam-se pela “formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos” (SILVA, 2010, p. 345). Esses “lotes”, todavia, são diferentes dos lotes advindos de um parcelamento regular do solo. Isso porque, ao contrário do que ocorre com os parcelamentos, a gleba na qual o condomínio é implantado não perde sua individualidade para dar origem às novas parcelas individualizadas e totalmente independentes. Ela se mantém como um todo, uma vez que o seu aproveitamento é feito como um todo em

regime de copropriedade, com áreas privativas e áreas comuns entre todos os proprietários (FREITAS, 1998, p. 1.095/1.124).

Os “terrenos” desses condomínios, que na verdade são “frações ideais do todo”, geralmente, não têm acesso direto à via pública, mas sim à via interna do condomínio e é esta via interna, então, que se conectará ao arruamento público. Embora possam representar alternativas mais seguras nos grandes centros urbanos, não representam, de fato, a “ocupação normal”. São, inclusive, apontados por alguns como burla ao sistema de parcelamento do solo³¹, haja vista que não se integram inteiramente à cidade, pois: (a) suas vias são particulares e têm trânsito controlado; (b) os outros espaços que seriam “públicos” (praças e outros equipamentos), que deveriam ser abertos a todos os munícipes, pertencem ao condomínio, para uso exclusivo de seus proprietários; (c) a maneira de construir também pode ter outras restrições edilícias convencionais; e (d) costumam ser destinados à população com faixa de renda mais elevada (ZAMBONI, 2019).

É possível dizer, então, que a expansão legal do solo urbano pode ocorrer por loteamento (o qual pode ser, ainda, de livre acesso ou com acesso controlado), desmembramento, ou por condomínios fechados.

O corte metodológico deste trabalho se propõe a aprofundar o conhecimento sobre os loteamentos abertos. Isso porque são os que, de fato, representam a cidade, assim entendida a concentração humana provida de vias e espaços públicos, integrados ao todo, de livre acesso a todos. São, portanto, a maneira mais comum de expansão das cidades no Brasil, conforme se infere dos consagrados doutrinadores Helly Lopes Meirelles e José Afonso da Silva, *in verbis*, respectivamente³²:

As imposições urbanísticas dessa legislação devem prover sobre o zoneamento urbano e a ocupação correspondente, bem como sobre o parcelamento das glebas urbanas ou urbanizáveis, com especial destaque para os loteamentos, que constituem a forma normal de expansão da cidade (MEIRELLES, 2005, p. 126).

O parcelamento do solo para fins urbanos em sua forma mais característica – o loteamento (arruamento e divisão em lotes) – tem sido, entre nós, uma atividade urbanística de iniciativa de particulares, especialmente de proprietários de glebas (pessoas físicas ou empresas imobiliárias loteadoras). Neste caso, os particulares elaboram e executam planos urbanísticos, de acordo com normas e diretrizes das Prefeituras (SILVA, 2010, p. 323).

³¹ É inadmissível, portanto, a disposição constante de diversas leis municipais, que admite a constituição de condomínio sobre glebas, como opção do proprietário, alternativa ao loteamento. Tal dispositivo evidentemente constitui uma burla à lei de parcelamento do solo urbano, uma vez que o condomínio não incide sobre os mesmos ônus do loteamento. (PINTO, 2014, pos. 6979)

³² E não exclusivamente. No mesmo sentido: PINTO, 2014, pos. 2691.

Logo, o objetivo deste capítulo é esmiuçar a modalidade do loteamento, apontar suas características, averiguar, em caso prático, quais são suas etapas e, por fim, analisar os dados disponíveis sobre a eficácia do principal instrumento para a expansão das cidades.

3.2 PARCELAMENTO DO SOLO: LOTEAMENTOS URBANOS

Há uma profusão de normas legais que tratam sobre o loteamento urbano, nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal). Diante desse cenário, é oportuno, no primeiro momento, definir a competência legislativa para tratar desse instrumento de desenvolvimento urbano.

3.2.1 Competência legislativa

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 24, I, estabelece que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. O art. 21, XX, por outro lado, atribui à União a competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Ainda no texto constitucional, no art. 30, VIII, lê-se que compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Por derradeiro, no art. 182 da carta magna, está a previsão de que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo poder público municipal e tem o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e aprovado pela Câmara Municipal, como seu instrumento básico (SILVA, 2010, p. 56).

Nesse sentido, a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência, no direito urbanístico, para definir regras gerais, as diretrizes da ocupação e ordenação do solo urbano, como é o caso da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades. Esta lei federal estabelece “diretrizes gerais da política urbana” (BRASIL, 2001), ao passo que cabe aos municípios legislar sobre as peculiaridades da ordenação e ocupação de seu próprio território (MEIRELLES, 2005, p. 135). Assim, o Supremo Tribunal Federal – STF reforçou, há longa data, que:

[...] Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – CF, art. 30, VIII – por relacionar-se com o direito

urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas – União e Estado-Membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional (STF, 2006).

A competência legislativa do parcelamento do solo urbano, contudo, não se exaure com o direito urbanístico e com a definição das regras que estabeleçam os critérios materiais da ocupação do território (tamanho mínimo de lotes e vias, infraestrutura, usos, *etc.*). Há também o aspecto jurídico-formal³³, que trata de outros domínios jurídicos, tais como o direito civil, o direito registral, o direito processual e o direito penal. E essas matérias são todas de competência privativa da União (Constituição Federal, art. 22, I e XXV).

Diante disso, é que a Lei Federal 6.766/79 – editada, portanto, pela União – é o “marco regulatório” para os parcelamentos de solo urbano, pois trata de todos os seus aspectos jurídicos.

Assim, no âmbito urbanístico, cuja competência da União se dá apenas para definir regras gerais, aquela lei define diretrizes mínimas para a ocupação e ordenação do território, conforme se infere, precipuamente, dos arts. 2º ao 11. Por outro lado, no que tange ao direito registral, matéria em que a competência da União é privativa, essa temática pode ser encontrada nas regras atinentes aos procedimentos necessários à aprovação e registro dos projetos de parcelamento perante os Registros Públicos, como é o caso dos arts. 12 ao 24. A União também tem competência privativa para definir as regras de direito civil, e estas disposições são encontradas nos arts. 25 ao 37, quando são definidas as formas de comercialização dos lotes. Também as regras de direito processual, outra matéria de competência privativa da União, estão nesse diploma legal, sobretudo nos arts. 38 ao 49, nos quais se lê sobre os processos administrativos e judiciais em caso de descumprimento das avenças ou das normas. Finalmente, a Lei 6.766/79 também trata de direito penal, mais uma matéria de competência privativa da União, ao tipificar os crimes que envolvem o parcelamento irregular do solo urbano, consoante o teor dos arts. 50 ao 52.

A análise sistêmica da legislação referente ao parcelamento do solo urbano, pois, demonstra que cabe ao Município definir como se dará a ocupação do espaço físico do seu território, atendidos os requisitos mínimos da legislação federal. Entretanto, é de competência

³³ “É de toda importância distinguirem-se o parcelamento (ou loteamento) material e o parcelamento (ou loteamento) jurídico, que, de regra, supõe aquele. É parcelamento material o que se faz, precisamente, ou não, na imagem da coisa (planta, delimitação), ainda sem se fazer na coisa. Donde existir, ainda no plano material, execução da parcelação material que não foi jurídica. Exemplo: se tenho a fazenda ‘A’ e vendi terreno de 500m por outros 500m, com testada para a estrada tal e limite, pelo lado esquerdo, com a fazenda de ‘B’, eu e o comprador não conhecemos o que negociamos, mas sabemos que podemos a todo momento conhecê-lo. Isso é o bastante para nós e para o Registro de Imóveis, onde se tomará jurídica a parcelação” (MIRANDA, 1984, p. 8).

da União estabelecer os instrumentos jurídicos e os procedimentos necessários para a formalização jurídica (registro, concessão de títulos de propriedade e comercialização) da ocupação física do território municipal.

Portanto, para o objetivo deste trabalho, cujo objeto está delimitado em relação à irregularidade formal da ocupação, isto é, à falta de titulação formal regular das ocupações do solo urbano, é conveniente a análise pormenorizada da Lei 6.766/79, pois esta traz tanto critérios materiais mínimos que os Municípios devem seguir quanto critérios formais para a realização de todo processo do parcelamento.

3.2.2 Os loteamentos urbanos sob a égide da Lei 6.766/79

Os loteamentos urbanos, no Brasil, como regra geral, são construídos pela iniciativa privada, especialmente pelos proprietários de glebas, que elaboram e executam planos urbanísticos de acordo com as normas e diretrizes impostas pelas prefeituras. A própria lei traz exceção, que ocorre naqueles casos em que os entes federados realizam loteamentos para assentar comunidades carentes, situação que, inclusive, excepciona a regra da necessidade de que a gleba tenha um título de propriedade, nos moldes do art. 18, § 4º, da Lei 6.766/79 (SILVA, 2010, p. 323). De todo modo, também é possível inferir que não existe um impedimento para que o próprio Poder Público realize loteamentos em áreas públicas, por exemplo, viabilizando a implantação de parques industriais e/ou empresariais. O mais comum, todavia, é que sejam realizados pela iniciativa privada.

O resultado do loteamento é o fracionamento da gleba em parcelas destinadas às funções urbanas, sendo que, entre elas, estão os lotes, definidos pela lei federal como “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe” (art. 2º, § 4º), e a infraestrutura básica, que é “constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (art. 2º, § 5º) (SILVA, 2010, p. 324).

O loteamento urbano sempre será feito em “zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica”, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º). A lei que expande a zona urbana deverá ser encaminhada ao INCRA, para a cessação de sua jurisdição sobre a nova área urbana e transferência da competência tributária federal para a municipal (MEIRELLES, 2005, p. 119).

Antes de apresentar um projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar que a municipalidade defina as diretrizes de ocupação do solo para a área que pretende lotear (art. 6º). Depois, providenciará o projeto (art. 9º), que precisará ser aprovado pelo Município (art. 12) e, por fim, deverá ser submetido ao respectivo Registro de Imóveis (art. 18).

Ao término do processo de aprovação dos projetos e com a finalização da execução das obras, se não houver qualquer impugnação (art. 19), a gleba estará fracionada em lotes, devidamente delimitados e providos de infraestrutura, destinados às mais variadas funções urbanas, tanto de espaços públicos quanto de espaços privados, e também juridicamente, com os respectivos títulos de propriedade, que podem ser gerados antes mesmo do término das obras (art. 20).

Embora pareça simples o que está previsto na lei federal, existem algumas barreiras quase intransponíveis, o que tem acarretado um intrincado e confuso procedimento para o parcelamento do solo urbano, cujas fases serão delineadas a seguir.

Por opção de delimitação geográfica indispensável à análise do arcabouço normativo incidente, utilizar-se-ão os dados de Florianópolis/SC como paradigma. Como reforço argumentativo, e considerando a ampla disponibilidade da informação, também se apresentarão os dados de São Paulo/SP, a maior cidade do país.

3.2.3 As etapas do loteamento

Em Florianópolis/SC, para se iniciar um novo loteamento, o fluxo de etapas a ser seguido pelos particulares é o que se descreverá adiante. Embora se refiram ao caso específico, há muita semelhança com os procedimentos adotados em outras cidades brasileiras, na medida em que, como dito acima, a competência legislativa para tratar do tema é compartilhada entre os entes da federação e a maior parte das regras atinentes ao parcelamento-formal estão definidas pela Lei Federal 6.766/79, cuja disciplina é obrigatória a todos os municípios brasileiros.

A fim de demonstrar todas as etapas atinentes à formalização de um loteamento, explicitar-se-á as fases de um loteamento urbano comum, de pequeno porte, sem qualquer questão especial que envolva áreas de interesse federal ou estadual, militar, florestal, divisas de municípios entre outras condicionantes.

Contudo, vale enfatizar que tais procedimentos/etapas não diferem muito das outras cidades brasileiras, uma vez que todos os entes da federação devem observância às regras gerais

atinentes ao parcelamento-formal definido na Lei Federal 6.766/79, pelos motivos já explanados anteriormente.

Antes de se pretender fazer qualquer parcelamento de solo, o particular deve ser titular da propriedade da gleba, assim entendida aquela consubstanciada num título formal de propriedade, numa matrícula de imóvel, conforme definição estabelecida no segundo capítulo (subtítulo 2.3), para atender o disposto no art. 18, I, da Lei 6.766/79³⁴. A partir disso, e em Florianópolis/SC, cuja regulamentação dos parcelamentos do solo se dá pela Lei Municipal 1.215, de 28 de maio de 1974³⁵, será necessário:

1ª etapa: Verificar se a área está inserida em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica (art. 3º da Lei 6.766/79). Para tanto, é preciso apresentar requerimento de “consulta de viabilidade para loteamento” direcionado para a Gerência de Normas Urbanísticas da Diretoria de Arquitetura e Urbanismo da Secretaria de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SMDU³⁶, instruído com a inscrição imobiliária do lote³⁷.

2ª etapa: Solicitar a certidão da prestadora de serviço público de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto sanitário da viabilidade do fornecimento destes serviços para onde se pretende lotear. No caso, o serviço de água e esgoto é concedido, por contrato, à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, que é quem fornece o documento mediante o pagamento de taxa de consulta de viabilidade³⁸.

3ª etapa: Solicitar a certidão da prestadora de serviço público de energia da viabilidade do fornecimento de energia elétrica para a área. O serviço é prestado pelas Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC³⁹.

³⁴ Todos os dispositivos legais referidos adiante e que não mencionem o número de lei ou de outro diploma normativo se referem à Lei 6.766/79.

³⁵ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1974/121/1215/lei-ordinaria-n-1215-1974-dispoe-sobre-os-loteamentos-urbanos-desmembramentos-e-arruamentos-e-da-outras-providencias>.

Acesso em 30 de janeiro de 2021.

³⁶ Órgão dotado de competência para coordenar e gerir o processo relativo ao Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Serviços Públicos de Florianópolis, por meio de ações estratégicas que visem soluções integradas para o desenvolvimento sustentável da região, em consonância com as diretrizes de planejamento urbano estadual e federal, além de propor e adotar medidas que visem a racionalização de métodos de gestão pública de resultados do Governo Municipal.

³⁷ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4486>. Acesso em: 30 de março de 2021.

³⁸ Disponível em: <https://www.casan.com.br/ckfinder/userfiles/images/2020/Instala%C3%A7%C3%A3o%20Predial%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgotos%20Sanit%C3%A1rios.pdf>

[les/files/Documentos_Download/Manual%20de%20Servi%C3%A7os](https://www.casan.com.br/ckfinder/userfiles/images/2020/Instala%C3%A7%C3%A3o%20Predial%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgotos%20Sanit%C3%A1rios.pdf). Acesso em 30 de março de 2021.

³⁹ CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina. Manual de Procedimentos, Item 5.4.13.3. Outubro de 2017. Disponível em <https://pep.celesc.com.br/PEP/docs/NormaPEP.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

4ª etapa: Solicitar a certidão da prestadora de serviço público da coleta de resíduos sólidos acerca da viabilidade da prestação do serviço para o empreendimento. É fornecida por entidade da própria Prefeitura de Florianópolis, a Autarquia de Melhoramentos da Capital – COMCAP⁴⁰, e de acordo com as regras estipuladas pela Orientação Técnica COMCAP 3/2019 (CONCAP, 2019).

5ª etapa: Tramitar o licenciamento ambiental e obter a Licença Ambiental Prévia – LAP, emitida pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis, o órgão ambiental municipal competente – FLORAM⁴¹, nos termos da Instrução Normativa 3/2016/DILIC/FLORAM (FLORAM, 2017). Para tanto, se a área for de até 100 hectares, é necessário providenciar o Estudo Ambiental Simplificado – EAS (se for maior, deverá ser feito o Estudo de Impacto Ambiental), nos termos das resoluções 98 (SANTA CATARINA, 2017) e 99 (SANTA CATARINA, 2017b) do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina – CONSEMA.

O EAS “deve abordar a interação entre elementos dos meios físico, biológico e socioeconômico, buscando a elaboração de um diagnóstico integrado da área de influência direta do empreendimento, possibilitando a avaliação dos impactos diretos resultantes da implantação do empreendimento e a definição das medidas mitigadoras” (art. 2º, XIX, da Resolução CONSEMA 98/17). Isso tudo de acordo com o termo de referência presente na Instrução Normativa 3/2016/DILIC/FLORAM (FLORAM, 2017), em seu anexo I⁴².

⁴⁰ Disponível em:

<http://www.pmf.gov.br/entidades/comcap/index.php?pagina=servpagina&menu=2&id=4314>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁴¹ Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=informacoes&menu=8&submenuid=646>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁴² O EAS deverá caracterizar o loteamento com: (1) planta topográfica com coordenadas planas (UTM), identificando a bacia hidrográfica e o corpo d’água (por topógrafo ou correlato); (2) apresentar o projeto urbanístico em planta planialtimétrica, que indique a população prevista, a ocupação do solo, os acessos, a subdivisão do terreno em quadras, lotes, áreas de circulação, de espaço livre e uso público e áreas protegidas por lei; (3) planta planialtimétrica dos acessos e condições de tráfego, que indiquem as obras para implantação do empreendimento, os cortes, aterros e drenagem, a localização de áreas de empréstimo e bota-fora com a especificação da origem e volume do material; (4) a demanda a ser gerada de abastecimento de água e esgoto sanitário (de acordo com a consulta de viabilidade da 2ª etapa); (5) a demanda a ser gerada de coleta e destino final de resíduos sólidos (de acordo com a consulta de viabilidade da 4ª etapa); (6) a estimativa de mão-de-obra necessária para implantação do empreendimento, o seu custo e o cronograma. O EAS também deve conter o diagnóstico da área de influência direta – AID, com a apresentação de: (1) mapa da área de influência direta; (2) compatibilidade do empreendimento com a legislação incidente; (3) levantamentos de geologia, de geomorfologia, de hidrogeologia (áreas de recargas de aquíferos), da suscetibilidade da área a riscos geológicos, em escala regional e local, com sondagens exploratórias e ensaios geotécnicos; (4) levantamento da cobertura vegetal e do fitossociológico; (5) levantamento da fauna local e sua interação com a flora; (6) levantamento das condições sociais e econômicas da população e principais atividades econômicas; (7) levantamento de comunidades tradicionais, assentamentos rurais, monumentos naturais, potenciais turísticos e dos bens tombados na área. A partir de todos esses

6ª etapa: Solicitar a definição das diretrizes para o uso do solo⁴³, traçado de lotes, do sistema viário, das áreas livres e áreas destinadas aos equipamentos urbanos (art. 6º da Lei 6.766/79). Para fazer a solicitação, é necessária a elaboração de estudo preliminar, no qual conste o escopo do projeto com definição do objetivo, memorial explicativo e justificativo de intenções, a configuração inicial básica para a ocupação pretendida e a sugestão inicial das áreas públicas. O requerimento deverá ser dirigido ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF⁴⁴ e o resultado será a “Certidão das Diretrizes de Ocupação do Solo”, denominada, em Florianópolis/SC, de Diretrizes Urbanísticas – DIURB, regulamentada pela Portaria Conjunta IPUF/SMPU Nº 7 DE 05/11/2020⁴⁵. Se o loteamento ocupar um espaço superior a três hectares ou se o IPUF entender necessário, será também fornecido o termo de referência para o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV⁴⁶.

7ª etapa: Providenciar a aprovação do anteprojeto do loteamento⁴⁷ (art. 9º da Lei 6.766/79). Em Florianópolis/SC, essa exigência também está regulamentada pelo art. 33 da Lei

levantamentos, é necessário, por fim, identificar os impactos ambientais e as medidas mitigatórias e/ou compensatórias, bem como programas ambientais para controlar e monitorar os potenciais impactos ambientais.

⁴³ É dispensável essa fase, caso o município tenha menos de 50 mil habitantes ou naqueles em que o Plano Diretor já contenha as diretrizes, nos moldes do art. 8º da Lei 6.766/79. Em Florianópolis, porém, a exigência está referenciada nos Cadernos de Planejamento e Projetos Urbanos editados pelo próprio município e disponível em http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/06_02_2020_16.16.11.4f5acda5299d2e739eb51282417ecb81.pdf. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁴⁴ É uma autarquia municipal de Florianópolis com as seguintes finalidades:

I- Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do município e, mediante convênios, para o de outras áreas, com vistas ao desenvolvimento do processo de planejamento integrado da região; II- Promover o planejamento local em consonância com as diretrizes do planejamento micro-regional, estadual, regional ou federal; III- Elaborar anteprojetos de lei e propor medidas administrativas que possam repercutir no planejamento ou no crescimento ordenado do território municipal; IV- Colaborar com as unidades da Administração Municipal para a consecução do planejamento integrado do município; V- Elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal estudos para implantação e atualização do Plano Diretor de Florianópolis; VI- Exercer a função de controle e avaliação do uso do solo; VII- Exercer a função de órgão central do Sistema de Planejamento do Município VIII- Elaborar estudos, objetivando eventuais adaptações dos programas ou das obras municipais ao Plano Diretor; IX- Sugerir medidas de estímulos ou de restrições tributárias ou administrativas necessárias à implantação do Plano Diretor e à realização de programas setoriais; X- Promover convênios com entidades técnicas e de ensino superior, visando a consecução de seus objetivos e aperfeiçoamento de técnicos de nível médio e superior.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=403892>. Acesso em 30 de abril de 2021.

⁴⁶ O EIV é definido, pelo Município de Florianópolis, como “um instrumento urbanístico que visa identificar, avaliar, prevenir, mitigar e compensar os impactos urbanísticos causados pela construção e ampliação de construções e funcionamento de atividades, públicas ou privadas, potencialmente causadoras de impactos em sua área de influência vizinha”. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=5199>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁴⁷ Embora a cartilha produzida pelo Município de Florianópolis (http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/19_12_2019_16.42.34.150c7bddf6fb1d75a089ca840ed2f609.pdf) indique que o EIV deveria ser aprovado em fase anterior ao anteprojeto, um dos requisitos para a aprovação do EIV é a existência do anteprojeto urbanístico.

Municipal 1.215, de 28 de maio de 1974 (FLORIANÓPOLIS, 1974). O anteprojeto deverá conter o traçado das ruas com respectiva hierarquia, a divisão da área em quadras e destas em lotes, e, ainda, o cálculo aproximado da superfície de cada lote (art. 34 da Lei Municipal 1.215/74), em requerimento destinado à Coordenadoria de Parcelamento de Solo da SMDU. Outra vez mais, deve-se apresentar o título de propriedade do terreno, o espelho da inscrição imobiliária, a consulta de viabilidade do loteamento, a LAP e o levantamento planialtimétrico⁴⁸.

8ª etapa: Providenciar a aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (IPUF)⁴⁹, se for o caso⁵⁰, em requerimento destinado ao IPUF, de acordo com o Decreto Municipal 13.348, de 30 de julho de 2014 (FLORIANÓPOLIS, 2014).

9ª etapa: Providenciar a aprovação do projeto urbanístico do loteamento (art. 9º da Lei 6.766/79), em requerimento também direcionado à Coordenadoria de Parcelamento de Solo, acompanhado da ART/RRT, da LAP, da consulta de viabilidade para loteamento, do levantamento planialtimétrico e do anteprojeto já aprovado⁵¹. O projeto urbanístico deverá ser elaborado de acordo com a Norma Brasileira – NBR 16636-3 (ABNT, 2019) da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

10ª etapa: Providenciar a aprovação do projeto de pavimentação, terraplanagem e drenagem (art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/79) perante a Secretaria Municipal de Obras – SMO. A solicitação deve ser acompanhada da exposição de motivos, de 4 vias dos projetos e memoriais descritivos da obra, da Anotação de Responsabilidade Técnica e projeto arquitetônico aprovado⁵².

11ª etapa: Aprovar o projeto elétrico perante a concessionária (CELESC). Para fazer a solicitação, de acordo com o item 5.14 da Instrução Normativa I-313.0023 da CELESC (CELESC, 2012), o projeto deve ser apresentado em, no mínimo, 3 cópias em papel e uma cópia em mídia digital, acompanhado ainda: **(1)** da consulta prévia emitida pela própria Celesc (obtida na 3ª etapa); **(2)** da LAP; **(3)** do projeto urbanístico e de desmembramento ou loteamento aprovado pela prefeitura; **(4)** do documento de responsabilidade técnica do profissional; **(5)** dos memoriais descritivo, de cálculo de queda de tensão e de cálculos mecânicos.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4472>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sistemas/ipuf/eiv/>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁰ Art. 273 do Plano Diretor (Lei Complementar Municipal 482/2014).

⁵¹ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4474>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵² Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4307>. Acesso em: 30 de março de 2021.

12ª etapa: Providenciar a aprovação dos projetos hidrossanitários (de abastecimento de água e de escoamento/tratamento de esgoto – art. 2º, § 5º, da Lei 6.766/79), perante a CASAN (FLORIANÓPOLIS, 2018)⁵³. A solicitação, de acordo com os itens “2” e “7” da Resolução 41, de 11 de abril de 2014, daquela empresa pública (CASAN, 2014), deverá ser acompanhada de(a): **(1)** uma via do projeto; **(2)** viabilidade do loteamento fornecida pela Prefeitura; **(3)** planta de situação do loteamento; **(4)** planta topográfica; **(5)** planta urbanística; **(6)** consulta de viabilidade fornecida inicialmente pela CASAN (obtida na 2ª etapa); **(7)** planta de diagrama e vazões; **(8)** planta de serviço e execução; e **(9)** outras que se fizerem necessárias.

13ª etapa: Obter a Licença Ambiental de Instalação – LAI, na FLORAM, também regulamentada pela Instrução Normativa 3/2016/DILIC/FLORAM, em seu item 5.2 (FLORAM, 2016). Para essa aprovação, deverão ser apresentados: **(1)** a planta georreferenciada da área verde do empreendimento; **(2)** anuência da concessionária pública de esgoto, relativa à manutenção e operação do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário; **(3)** projeto básico e de locação das unidades que compõem o empreendimento; **(4)** projeto básico de terraplenagem; **(5)** projeto executivo do sistema de drenagem pluvial, plantas e cortes; **(6)** projeto executivo do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, plantas e cortes; **(7)** laudo do teste de percolação (por engenheiro ambiental); **(8)** planos e programas ambientais, detalhados a nível executivo; **(9)** cronograma físico de execução das obras; **(10)** documento de responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos; e **(11)** cópia do comprovante de publicação de concessão da Licença Ambiental Prévia.

14ª etapa: Aprovar o projeto hidrossanitário (já aprovado na CASAN) perante a Vigilância Sanitária de Florianópolis – VISA. O tipo de solicitação depende do número de lotes que se pretende obter com o parcelamento, mas do menor (de até 20 lotes⁵⁴) até o maior (acima de 500 lotes⁵⁵), algumas exigências se repetem, tais como: **(1)** projeto da rede de abastecimento de água aprovado pela concessionária; **(2)** ART dos projetos das redes de abastecimento de água e coletora de esgoto; **(3)** projeto urbanístico; **(4)** declaração de viabilidade de abastecimento de água emitida pela concessionária; **(5)** LAI; e **(6)** declaração de conformidade

⁵³ Art. 4º do Decreto Municipal 18.277, de 10 de janeiro de 2018, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1828/18277/decreto-n-18277-2018-regulamenta-a-clausula-sexta-das-obrigacoes-da-concessionaria-item-61c-do-contrato-de-programa-quanto-aos-procedimentos-para-o-licenciamento-ambiental-o-monitoramento-e-a-cessao-do-sistema-de-esgoto-de-loteamentos-para-a-concessionaria-de-agua-e-esgoto>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/vigsanitaria/index.php?pagina=servpagina&id=3859>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/vigsanitaria/index.php?pagina=servpagina&id=3855>. Acesso em: 30 de março de 2021.

sanitária para parcelamento de solo, tudo de acordo com a Resolução 001/DVS/SMS/2017 da Diretoria de Vigilância Sanitária de Florianópolis⁵⁶ e com o Decreto Municipal 14.793, de 16 de junho de 2015⁵⁷.

15ª etapa: Obter o alvará de loteamento, em posse de todos os documentos e aprovações das etapas anteriores, perante a SMDU. É este o documento que viabiliza o início da execução das obras⁵⁸.

16ª etapa: Comunicar, por escrito, à CASAN, o início das obras hidrossanitárias, com pelo menos 5 dias de antecedência e obter autorização⁵⁹.

17ª etapa: Comunicar, por escrito, à CELESC, o início das obras da rede elétrica e obter autorização⁶⁰.

18ª etapa: Solicitar o comprovante do termo de verificação da execução das obras exigidas, sendo, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais⁶¹. Caso o loteador ainda não tenha dado andamento às obras, deverá solicitar a aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de garantias para a execução dessas obras (art. 18, V, da Lei 6.766/79).

19ª etapa: Solicitar o histórico do título de propriedade pelos últimos 20 anos (art. 18, II, da Lei 6.766/79) perante o Registro de Imóveis⁶².

⁵⁶ Disponível em: www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/11_07_2017_18.44.46.02cd1742c242b5b5dc70c47a63289ee0.pdf.

Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁷ Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05_10_2016_14.26.52.16fb17f7fd9b81430ffa9d55994cf489.pdf.

Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&acao=open&id=4471>.

Acesso em: 30 de março de 2021.

⁵⁹ Disponível em:

https://www.casan.com.br/ckfinder/userfiles/files/Documentos_Download/Manual%20de%20Servi%C3%A7os%20de%20Instala%C3%A7%C3%A3o%20Predial%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgotos%20Sanit%C3%A1rios.pdf. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁶⁰ Item 5.14, “f”. Disponível em: <https://www.celesc.com.br/arquivos/normas-tecnicas/instrucao-normativa/i3130023.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁶¹ Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/mobile/index.php?pagina=servpagina&acao=open&id=4509&menu=2>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁶² Embora pareça um ato simples, caso a gleba em parcelamento seja, por exemplo, o resultado de vários amembramentos ou, ainda, de várias transações imobiliárias, dos últimos 20 anos, o histórico ficará complexo, com várias certidões a serem apresentadas, e um elevado custo de taxas. Isso sem considerar que existem ainda Registros Públicos sem a necessária informatização, e as referidas certidões podem acarretar considerável demora.

20ª etapa: Solicitar a certidão negativa de débitos municipais, fornecida pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ Municipal (art. 18, III, “a”, da Lei 6.766/79)⁶³.

21ª etapa: Solicitar a certidão negativa de débitos estaduais em nome dos proprietários/loteadores, fornecida pela Secretaria da Fazenda Estadual (art. 18, III, “a”, da Lei 6.766/79).

22ª etapa: Solicitar a certidão negativa de débitos federais em nome dos proprietários/loteadores, fornecida pela Receita Federal – RF (art. 18, III, “a”, da Lei 6.766/79).

23ª etapa: Solicitar a certidão negativa de ações pessoais, contra o patrimônio, contra a Administração Pública e penais em nome dos proprietários/loteadores nos últimos 10 anos, da Justiça Estadual, bem como para aqueles que tenham figurado como titulares de direitos reais na matrícula do imóvel objeto de loteamento nos 10 anos anteriores ao pedido de registro de loteamento (art. 18, III, “c”, IV, “b” e “d”, § 1º, da Lei 6.766/79)⁶⁴.

24ª etapa: Solicitar as mesmas certidões indicadas acima na Justiça Federal (art. 18, III, “c”, IV, “b” e “d”, § 1º, da Lei 6.766/79).

25ª etapa: Solicitar as certidões de protestos de títulos, dos últimos 10 anos, em nome dos proprietários/loteadores e de todos aqueles que tenham sido titulares de direitos reais no mesmo período, fornecidas por cada um dos cartórios de protestos do município em que o loteamento estiver sendo implantado (art. 18, IV, “a” e § 1º, da Lei 6.766/79)⁶⁵.

26ª etapa: Caso as certidões sejam positivas, exceto em relação às certidões atinentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não há impedimento para registro do loteamento. Todavia, nesta hipótese, será necessário providenciar a comprovação de que os protestos ou ações não prejudicarão os adquirentes dos lotes (art. 18, § 2º, da Lei 6.766/79), o que poderá ser feito com declaração do contador e/ou com a apresentação de certidões narrativas das ações⁶⁶.

⁶³ Da mesma forma que referido na etapa anterior, a busca pela certidão pode ser automatizada e rápida, mas, por outro lado, pode também ser demorada e custosa. Isso depende do sistema que está à disposição do empreendedor. Em Florianópolis/SC, por exemplo, a simples certidão para indicar se um imóvel está localizado em área urbana ou não (que nada mais faz do que certificar o que consta no geoprocessamento da cidade), pode levar meses.

⁶⁴ Neste item, especificamente, que envolve não só a certidão do proprietário atual, mas de todos que figuraram como detentores de algum direito real nos últimos 10 anos, pode se tornar uma tarefa quase impossível, dependendo de quantas glebas foram amembradas, quantos proprietários existiram nos últimos 10 anos, se essas pessoas casaram, se divorciaram, faleceram, *etc.*, o que parece simples pode representar a busca de centenas de certidões.

⁶⁵ Só em Florianópolis/SC, o empreendedor precisa se deslocar a quatro tabelionatos de títulos e documentos distintos. Se a gleba objeto do parcelamento teve 5 proprietários casados, nos últimos 10 anos, serão necessárias 40 certidões, apenas para atender essa exigência.

⁶⁶ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1IEys-MXPxag-oDwY0iqYU4pZJdfIrIETRmGxigT-jg/edit>. Acesso em: 30 de março de 2021.

27ª etapa: Elaborar o modelo de contrato padrão da promessa de compra e venda dos lotes, nos moldes estabelecidos pelos arts. 26 e 26-A da Lei 6.766/79.

28ª etapa: Levar o loteamento a registro, em até 180 dias contados a partir da concessão do alvará de loteamento (etapa 15ª), no Registro de Imóveis competente, sob pena de caducidade (art. 18 da Lei 6.766/79). O pedido de registro deverá ser instruído com requerimento com a assinatura dos proprietários, com firma reconhecida; plantas do levantamento topográfico com a aprovação da prefeitura; alvarás de licença; memorial descritivo aprovado; ART e/ou RRT dos profissionais responsáveis; a LAI ou a LAO, dependendo do progresso das obras do empreendimento e, ainda, de todos os documentos obtidos nas etapas 18 a 27. Na mesma ocasião, o loteador deve providenciar a averbação das áreas verdes na matrícula do imóvel e cumprir todas as exigências impostas pelo órgão ambiental nas etapas anteriores e que constam da LAI.

29ª etapa: Esta etapa é específica para Santa Catarina, pois não tem previsão no texto da lei 6.766/79. Trata-se de norma exarada pela Corregedoria do Tribunal de Justiça Catarinense, que regulamenta os procedimentos dos cartórios extrajudiciais, como é o caso do Registro de Imóveis. Por ela, todos os procedimentos de parcelamento devem ser encaminhados ao Ministério Público, antes de ter sido publicado o edital que dá ciência a possíveis interessados para impugnar, na forma do art. 734 do Código de Normas da Corregedoria do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2013). Atualmente, o procedimento também está positivado no art. 19-A da Lei Estadual 17.492/18.

30ª etapa: Pela lei federal, no entanto, após a etapa 28, a próxima é a publicação do edital. Se a documentação da etapa 28 estiver em conformidade com a lei federal, o registrador comunica a Prefeitura e publica edital acerca do pedido de registro por três dias consecutivos, com prazo de quinze dias para impugnação (art. 19 da Lei 6.766/79). Em Santa Catarina, por outro lado, essa providência só é adotada depois de haver a concordância do Ministério Público.

31ª etapa: Dois cenários podem ocorrer, de acordo com a lei federal (art. 19, §§ 1º e 2º, da Lei 6.766/79): **(I)** se não houver impugnação no prazo assinado, o registro do loteamento é realizado imediatamente (sem passar pelo Ministério Público, portanto); ou **(II)** se houver a impugnação, a Prefeitura e o loteador devem ser intimados, e, após, o Ministério Público deve ser ouvido, para, então, haver decisão do juiz⁶⁷. Também pode haver o envio do pedido de registro de loteamento ao juiz, caso o registrador levante dúvida acerca da regularidade do plano de loteamento (MEIRELLES, 2005, p. 373). A preocupação do registrador se dá em virtude da

⁶⁷ Trata-se do processo de suscitação de dúvida, previsto no art. 198 da Lei 6.015/73.

sua possível responsabilização civil, criminal e administrativa, na hipótese de registrar o loteamento em desacordo com a lei federal (art. 19, § 4º, da Lei 6.766/79).

32ª etapa: Não havendo impugnação, ou havendo, mas tendo sido solucionada pelo juízo competente, após o registro do loteamento em livro próprio (art. 20 da Lei 6.766/79), com a individualização das matrículas imobiliárias, o Ofício emite certidão acerca do ato para informar à Prefeitura (art. 19, § 5º, da Lei 6.766/79).

33ª etapa: Solicitar a inspeção da CASAN, para verificar a conclusão das obras das redes, oportunidade na qual também deve providenciar o termo de doação do sistema hidrossanitário para a concessionária pública (FLORIANÓPOLIS, 2018)⁶⁸.

34ª etapa: Solicitar a inspeção da regularidade das obras da rede elétrica e de iluminação pública à CELESC, etapa que pode se desdobrar em outras etapas, dependendo da situação, pois o interessado deve providenciar, se for o caso: (I) autorização de passagem por terras de terceiros, de linha de alimentação do loteamento ou de outras linhas particulares; (II) autorizações do órgão competente para travessias sobre rodovias, oleodutos, gasodutos, polidutos, linhas de transmissão, ferrovias, hidrovias, rios, lagos e represas e ocupações de faixas de domínios; e/ou (III) autorização dos órgãos competentes do Ministério da Aeronáutica, quando o loteamento situar-se nas proximidades de áreas aeroportuárias. Se a inspeção for positiva, o loteador, então, deve providenciar o termo de transferência, entrega, recepção e garantia de bens e instalações de energia elétrica, pelo qual transfere sua rede à CELESC (CELESC, 2012).

35ª etapa: Obter a Licença Ambiental de Operação perante a FLORAM (FLORAM, 2017). Para isso, deve providenciar documentos e relatórios fotográficos da execução das obras, acompanhados do contrato de transferência da rede coletora e do sistema de tratamento de esgoto, do demonstrativo financeiro dos custos efetivos de implantação do empreendimento subscrito por profissional habilitado e do relatório técnico comprovando efetivo cumprimento das exigências e condicionantes da LAP e da LAI.

36ª etapa: Providenciar o “habite-se⁶⁹ sanitário” perante a Vigilância Sanitária de Florianópolis/SC, em requerimento que deve estar acompanhado, para aqueles loteamentos de

⁶⁸ Art. 3º do do Decreto Municipal 18.277, de 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/consulta-de-viabilidade-tecnica#0>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁶⁹ “Habite-se” é um ato administrativo que autoriza o início da utilização de edificações, após a verificação de que a construção está de acordo com os projetos aprovados pelo ente público e atendeu todas as exigências pertinentes ao caso.

baixo risco sanitário (quanto maior e mais alto o risco, mais documentos precisam ser apresentados, embora os básicos, mencionados aqui, sejam sempre os mesmos⁷⁰), da declaração de regularidade da ligação de água e esgoto emitida pela empresa responsável; declaração de conformidade sanitária para parcelamento do solo assinada pelo loteador e pelo responsável técnico; e do relatório de vistoria para parcelamento do solo realizado pela própria Vigilância⁷¹.

37ª etapa: Providenciar o termo de vistoria e entrega do empreendimento, perante a SMDU⁷², quando, então, os lotes serão individualizados também administrativamente, com uma inscrição imobiliária para cada unidade.

Esmiuçado o procedimento, é possível verificar que, em Florianópolis/SC, mesmo para um loteamento considerado de pequeno porte (até 1 hectare), são necessárias, pelo menos, 37 etapas e a participação de 17 órgãos ou departamentos públicos distintos, de acordo com o seguinte quadro-resumo:

⁷⁰ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4975>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁷¹ Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4971>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁷² Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4509>. Acesso em: 30 de março de 2021.

Tabela 3: Etapas do loteamento em Florianópolis/SC.

#	Etapa	Onde	Setor	Subsetor	Lei 6.766/79
1ª	Consulta de viabilidade	Prefeitura	SMDU	Gerência de Normas Urb.	art. 3º
2ª	Consulta de viabilidade técnica	CASAN	n/a	n/a	art. 5º, § único
3ª	Certidão de viabilidade	CELESC	n/a	n/a	art. 5º, § único
4ª	Certidão de viabilidade	Prefeitura	Comcap	n/a	art. 5º, § único
5ª	Licença Ambiental Prévia	Prefeitura	FLORAM	n/a	n/a
6ª	Diretrizes para uso do solo	Prefeitura	IPIUF	n/a	art. 6º
7ª	Anteprojeto do loteamento	Prefeitura	SMDU	Coord. de Parc. de Solo	art. 7º
8ª	Estudo de Impacto de Vizinhança	Prefeitura	IPIUF	n/a	n/a
9ª	Projeto urbanístico	Prefeitura	SMDU	Coord. de Parc. de Solo	art. 9º
10ª	Projeto de pavimentação	Prefeitura	SMO	n/a	art. 2º, § 5º
11ª	Projeto elétrico	CELESC	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
12ª	Projeto Hidrossanitário	CASAN	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
13ª	Licença Ambiental de Instalação	Prefeitura	FLORAM	n/a	n/a
14ª	Projeto Hidrossanitário	Prefeitura	VISA	n/a	art. 2º, § 5º
15ª	Alvará de loteamento	Prefeitura	SMDU	Coord. de Parc. de Solo	art. 12
16ª	Execução hidrossanitária	CASAN	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
17ª	Execução rede elétrica	CELESC	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
18ª	Termo de verificação	Prefeitura	SMDU	Coord. de Parc. de Solo	art. 18, V
19ª	Certidão da matrícula e de ônus	Registro de Imóveis	n/a	n/a	art. 18, II
20ª	Certidão de débitos municipais	Prefeitura	Sefaz	n/a	art. 18, III, a
21ª	Certidão de débitos estaduais	Estado	Sefaz	n/a	art. 18, III, a
22ª	Certidão de débitos federais	União	RF	n/a	art. 18, III, a
23ª	Certidão de ações dos titulares de direitos reais	Justiça Estadual	n/a	n/a	art. 18, III, c, IV, b e d, § 1º
24ª	Certidão de ações dos titulares de direitos reais	Justiça Federal	n/a	n/a	art. 18, III, c, IV, b e d, § 1º
25ª	Certidões de protestos de títulos	Ofícios de protestos	n/a	n/a	art. 18, IV, a e § 1º
26ª	Declaração de contador	Atividade privada	n/a	n/a	art. 18, § 2º
27ª	Modelo de contrato padrão	Atividade privada	n/a	n/a	arts. 26 e 26-A
28ª	Pedido de Registro do loteamento	Registro de Imóveis	n/a	n/a	art. 18
29ª	Anuência do Ministério Público	MP	n/a	n/a	n/a
30ª	Publicação do edital	Registro de Imóveis	n/a	n/a	art. 19
31ª	Registro do loteamento ou impugnação	Registro de Imóveis	n/a	n/a	art. 19, §§ 1º e 2º
32ª	Certidão do registro para Prefeitura	Registro de Imóveis	n/a	n/a	art. 20
33ª	Inspeção e doação da rede hidrossanitária	CASAN	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
34ª	Inspeção e doação da rede elétrica	CELESC	n/a	n/a	art. 2º, § 5º
35ª	Licença Ambiental de Operação	Prefeitura	FLORAM	n/a	n/a
36ª	Habite-se Sanitário	Prefeitura	VISA	n/a	art. 2º, § 5º
37ª	Termo de Vistoria e entrega das obras	Prefeitura	SMDU	Coord. de Parc. de Solo	art. 16

Fonte: O autor (2021). Dados extraídos da Prefeitura de Florianópolis/SC.

Para disciplinar essas 37 etapas, além do que estabelecido na Lei 6.766/79, na Lei 1.215/74 e no Plano Diretor do Município, existem outros 14 manuais ou normas específicas, todas citadas ao longo da descrição do procedimento.

As etapas identificadas acima não são taxativas. São apenas aquelas que, necessariamente, serão cumpridas para qualquer procedimento de loteamento. Situações especiais podem acarretar etapas adicionais e a participação de outros órgãos e entidades públicas e privadas. A título de exemplo, é possível afirmar que ocorreriam novas etapas, com a participação de outros órgãos, na aprovação de loteamentos nos quais existissem áreas de proteção ambiental federal (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA), ou que envolvessem o patrimônio histórico e cultural (Serviço de Patrimônio Histórico – SEPHAN), ou, ainda, rodovias estaduais (Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade – SIE).

Como não é possível prever todos os eventuais desdobramentos que podem ocorrer com cada loteamento, o propósito foi estabelecer, pelo menos, quais são as etapas mínimas e

comuns a todo tipo de loteamento urbano, a fim de avaliar se as exigências legais estão de acordo com a necessidade das cidades e adequadas ao fim que se destinam.

Adiante, portanto, analisar-se-ão quais têm sido as consequências desse arcabouço jurídico no mundo dos fatos.

3.2.4 Os números dos loteamentos urbanos

Desde janeiro de 2015, a Prefeitura de Florianópolis disponibiliza em seu portal eletrônico os alvarás de construção concedidos⁷³. Desde aquela data até janeiro de 2020 (5 anos), é possível encontrar apenas 11 alvarás de construção para loteamentos (o alvará que deve ser fornecido na 15ª etapa relatada acima), de acordo com o seguinte quadro:

Tabela 4: Alvarás concedidos em Florianópolis/SC – 2015 a 2020.

#	Alvará	Processo	Início	Bairro	Aprovação	Área (m²)	Meses
1	1072	63831/18-0	13/08/2018	Inglese	13/09/2019	41.888,37	13
2	929	76398/14-0	2014*	São João do Rio Vermelho	21/08/2019	58.987,58	49
3	1116	35808/12-0	08/10/2012	Campeche	26/09/2018	223.843,03	74
4	449	128310/11-0	2011*	São João do Rio Vermelho	26/04/2018	**	81
5	1415	54178/10-0	2010*	Morro das Pedras	09/11/2017	**	88
6	1010	67773/14-0	2014*	Campeche	17/08/2017	**	37
7	26 (e 27)	49629/15-0	13/07/2015	Campeche	10/01/2017	**	18
8	1298	26510/12-0	30/07/2012	Campeche	13/10/2015	**	39
9	775	49312/10-0	18/11/2010	Rio Tavares	23/06/2015	**	55
10	585	127685/11	20/10/2011	Ribeirão da Ilha	18/05/2015	**	43
11	370	129007/11-0	01/11/2011	Carianos	24/03/2015	**	39
Total						324.718,98	536

* Não foi disponibilizada a informação pela Prefeitura de Florianópolis. Para cálculo dos meses, estabeleceu-se o início de todos os processos no dia 31 de junho do ano do processo.

** Não foram informadas as metragens atinentes aos loteamentos.

Fonte: O autor (2021). Dados extraídos da Prefeitura de Florianópolis/SC.

O levantamento tem suas limitações, em virtude da precariedade do banco de dados de Florianópolis/SC, que, a propósito, só começou a disponibilizá-los em virtude de auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, conforme se infere do “Relatório de Auditoria Operacional no Licenciamento de Obras Prestado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis” (TCE, 2017, p. 37). Naquele documento, entre outras determinações, encontra-se que:

Em relação à publicidade dos processos de licenciamento de obras, a Corte de Contas determinou à Prefeitura de Municipal de Florianópolis que fosse disponibilizada lista das solicitações e concessões de licenciamento de obras, com a respectiva data, objeto, requerente, proprietário, unidade de abertura do processo, local do empreendimento/obra.

Apesar da determinação, os dados não estão completos, tampouco são de fácil manipulação e análise, conforme determina a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Ainda assim, é possível verificar que o tempo médio de demora para a análise dos projetos de loteamento, pelo menos para aqueles que obtiveram o alvará de loteamento, entre a data de sua apresentação até a data da expedição do alvará, é de 48,7 meses, ou seja, 4 anos e 1 mês. Este marco não quer dizer que o loteamento foi concluído, na medida em que existem muitas outras fases subsequentes ao alvará. No entanto, não existem dados disponíveis sobre a efetiva verificação do término das obras do loteamento (o que se daria na etapa 37).

Também se infere que só foram concedidos alvarás para loteamentos em 7 dos 37 bairros (de acordo com o sistema de geoprocessamento do Município⁷⁴) e que o pedido entre os loteamentos com alvará concedido mais antiga data de 2010. Como dito, a informação não é precisa, pois não existe maneira de consultar quantos pedidos de alvará para construção de loteamento estão tramitando neste momento e a prefeitura também não sabe informar, em que pese os reiterados pedidos feitos de acesso à informação (ANEXO A). Só se tem dados, portanto, daqueles loteamentos que foram aprovados, o que inviabiliza uma certeza sobre o prazo médio de aprovação e o quanto o instituto tem sido procurado pelos particulares.

Curiosamente, o número de ocorrências de precedentes judiciais no mesmo período aponta 214 casos, o que pode ser um indicativo de que ocorre uma maior demanda por lotes urbanos que a oferta de produtos regulares. Isso porque, no mesmo período (de janeiro de 2015 a janeiro de 2020), a partir de pesquisa no banco de dados do Ministério Público de Santa Catarina com os filtros “Florianópolis”, “parcelamento do solo – 11836”, “ordem urbanística – 11802”, “parcelamento do solo urbano – 3660 e 9910” e “crime contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural – 900168 e 11780”, foram encontrados 213 casos que estão relacionados com parcelamento e ocupação irregular do solo (ANEXO B).

Ou seja, e em virtude da precariedade dos bancos de dados, caso se especule, apenas por ilustração, que cada ocorrência se refere a uma operação de parcelamento distinta (embora sejam números de processos distintos, e todos envolvendo parcelamento de solo irregular, não

⁷⁴ Disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br/>. Acesso em: 30 de março de 2021.

é possível se afirmar, com certeza, que cada uma das ocorrências é de um parcelamento distinto, tampouco que foram construídos no mesmo período, de janeiro de 2015 a janeiro de 2020), poderia se inferir que para cada operação regular de loteamento ocorreram outras 20 clandestinas ou irregulares em Florianópolis apenas em relação ao que de fato é apurado pelo Ministério Público.

A realidade não é diferente na maior cidade do país, São Paulo/SP. Aquela cidade também mantém os registros dos alvarás e projetos aprovados, com dados mais completos que Florianópolis/SC, desde o ano de 2000⁷⁵. No entanto, a primeira vez com menção à aprovação de projeto ou a concessão de alvará referente a loteamento ocorreu apenas em 2013. De janeiro de 2013 a janeiro de 2020, em 7 anos, foram concedidos 19 “alvarás de loteamento”, assim distribuídos:

Tabela 5: Alvarás concedidos em São Paulo/SP – 2013 a 2020.

#	Alvará	Processo	Início	Bairro	Aprovação	Área (m²)	Meses
1	2019.20.806-00	0000-2016-0.223.053-2	03/10/2016	Perus	26/12/2019	156.741,66	38
2	2015.00.782-01	0000-2011-0.091.147-9	04/04/2011	Pirituba	01/07/2019	45.196,73	99
3	2018.22.487-00	0000-2014-0.336.534-9	01/12/2014	Gleba do Pêssego	26/12/2018	99.349,06	48
4	2018.12.293-00	0000-2011-0.250.472-2	05/09/2011	Jardim São Bernardo	27/07/2018	218.486,71	82
5	2017.17.456-00	2015-0.140.763-1	29/05/2015	Perus	18/09/2017	50.000,00	28
6	2017.18.392-00	2016-0.070.285-2	23/03/2016	Perus	29/09/2017	112.027,16	18
7	2017.00.985-00	2015-0.186.055-7	17/07/2015	Jardim Boa Vista	12/01/2017	450.505,00	18
8	2016.26.940-00	2015-0.115.371-0	05/05/2015	Pirituba	23/12/2016	169.290,40	19
9	2016.22.687-00	2011-0.330.412-3	22/11/2011	Pirituba	28/10/2016	102.700,47	59
10	2015.17.960-00	2013-0.069.652-0	2013*	São Mateus	30/07/2015	170.577,16	24
11	2015.00.782-00	2011-0.091.147-9	2011*	Pirituba	13/01/2015	45.196,73	43
12	2014.29.762-00	2013-0.230.546-4	2013*	Pedreira	30/12/2014	832.315,16	18
13	2014.27.581-00	2010-0.181.198-0	2010*	Água Branca	02/12/2014	34.197,71	53
14	2014.25.789-00	2009-0.245.331-5	2009*	Belém	13/11/2014	30.410,30	65
15	2014.17.894-00	2010-0.057.057-2	2010*	Grajaú	14/08/2014	149.442,02	49
16	2014.11.497-00	2013-0.170.649-0	2013*	Sacoma	20/05/2014	81.179,05	10
17	2014.12.347-00	2012-0.342.106-7	2012*	Perus	29/05/2014	228.500,00	22
18	2014.05.547-00	2002-0.051.839-5	2002*	Morumbi	13/03/2014	**	141
19	2013.31.625-00	2002-0.054.786-7	2002*	Itaquera	05/11/2013	30.668,05	136
Total						3.006.783,37	970

* Não foi disponibilizada a informação pela Prefeitura de São Paulo. Para cálculo dos meses, estabeleceu-se o início de todos os processos no dia 31 de junho do ano do processo.

** Não foi informada a metragem atinente ao loteamento.

Fonte: O pelo autor (2021). Dados extraídos da Prefeitura de São Paulo/SP.

Com exceção de um, concedido em março de 2014, todos os outros têm a informação sobre a área do loteamento. A soma dessas áreas alcança 3 milhões e 6 mil m², o equivalente a 3 km². O território total do município de São Paulo tem 1.521 km² ⁷⁶, ou seja, de janeiro de

⁷⁵ Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁷⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 30 de março de 2021.

2013 a janeiro de 2020, apenas 0,2% do solo daquele município foi objeto de um loteamento regular, conforme previsto na legislação. Para uma ferramenta que é considerada pela doutrina e pela legislação como o meio mais “comum” de se expandir a cidade, os números são irrisórios.

Para se ter uma dimensão mais próxima de quão pequena é a área loteada, mesmo que se considere que toda a área do loteamento fosse destinada a lotes particulares (não se excluindo, portanto, todas as áreas públicas, como aquelas destinadas às ruas, praças, calçadas e institucionais), e dividindo-se a área total (os 3 milhões de m²) pela área mínima de um lote urbano, de apenas 125 m², ter-se-ia apenas 24 mil lotes. Por outro lado, se for subtraída a área destinada a vias e outros espaços públicos, o que é estimado, para fins ilustrativos, em aproximadamente 35% da área, e ainda se considerarmos um lote “padrão” por urbanistas, cuja metragem seria de 360 m², o número de lotes se reduz para 5.400. Quanto maior for o lote, por óbvio, menor será o número de unidades autônomas.

Apenas para fins ilustrativos, e mesmo se sabendo que não há correlação direta entre as duas variáveis colocadas adiante (aumento populacional e aumento pela demanda de lotes, pois o aumento populacional pode ser atendido pela verticalização da cidade), note-se que, neste mesmo período, a população da cidade de São Paulo, estimada pelo IBGE, saltou de 11.821.873 (em 1º de julho de 2013⁷⁷) para 12.252.023 (em julho de 2019 – o dado mais recente⁷⁸), ou seja, cresceu 430.150 pessoas (3,64%), número que parece pequeno diante do total de habitantes daquele município, mas que, caso fosse a população de uma cidade, seria o suficiente para a colocar na posição 56 dos maiores municípios brasileiros (dos 5.570 que existem)⁷⁹. Como já dito, isso não quer dizer que se espera que todo esse aumento populacional demande novos lotes urbanos, especialmente porque o aumento populacional pode ser absorvido pelo adensamento de áreas já ocupadas. Apesar disso, é possível especular que a expansão regular do solo urbano é muito inferior à expansão populacional, o que pode acarretar, pelas leis do mercado, o encarecimento do solo urbano (menor disponibilidade do solo e maior demanda por ele) e irregularidade. E, de fato, a irregularidade documentada por aquele ente público é elevada.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁷⁹ Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 30 de março de 2021.

Segundo o próprio Município de São Paulo, a Secretaria de Habitação tem cadastrado⁸⁰: **(a)** 1.730 favelas⁸¹, nas quais se estima que existam 391.756 domicílios; **(b)** 427 núcleos⁸², nos quais se estimam que morem 60.612 famílias; **(c)** 1.998 loteamentos irregulares⁸³, com a estimativa de que existam 389.130 lotes nessa situação; e **(d)** 1.506 cortiços⁸⁴.

Ou seja, naquela cidade, segundo dados oficiais, existem 5.661 ocupações que deveriam ter sido objeto de um parcelamento do solo, nas quais se estima que existam 841.498 lotes não individualizados/regularizados. Entretanto, conforme já visto, de 2013 a 2020, foram concedidos apenas 19 alvarás de loteamento, cujos lotes daí advindos, pode se estimar, não passam de 10 mil.

Os números tanto atinentes a Florianópolis quanto a São Paulo pelo menos sugerem que há mais demanda por lotes urbanos do que as prefeituras têm aprovado. E assim a irregularidade, de acordo com o conceito estabelecido neste trabalho, tem se expandido.

3.2.5 A burocracia e o aumento da dificuldade de ser regular

A falta de loteamentos regulares não é um problema atual. De acordo com Ermínia Maricato, em 1989, a cidade de São Paulo tinha 30 mil ruas ilegais (em sua maioria, em loteamentos ilegais), o que não garantia a seus moradores um endereço formal. Naquela época, estimava-se que essas ocupações irregulares abrigavam 2,4 milhões de pessoas só naquela cidade (MARICATO, 1996, p. 21/22).

Na mesma obra, MARICATO, em 1996, ainda afirma que:

Uma legislação rigorosa e detalhista sobre o uso do solo urbano convive com um processo anárquico e desastroso de ocupação do solo, causador de dramas e tragédias a cada chuva que apresente intensidade pouco maior. [...] Do outro lado, os departamentos da secretaria que se ocupam da cidade formal fazem análise minuciosa

⁸⁰ Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/habitacao/>. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁸¹ Definidas pela Prefeitura como “assentamentos precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento, em áreas públicas ou particulares de terceiros, com redes de infraestrutura insuficientes”.

⁸² Definidos pela Prefeitura como “favelas dotadas de 100% de infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo, viabilizadas através de ações por parte do poder público ou não, ainda não regularizadas legalmente”

⁸³ Definidos pela Prefeitura como “assentamentos em que a ocupação se deu a partir da iniciativa de um agente promotor e/ou comercializador, sem a prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado”

⁸⁴ Definidos pela Prefeitura como “assentamentos precários que se caracterizam como habitações coletivas precárias de aluguel, e que frequentemente apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre vários cômodos, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precária”

e detalhista de cada projeto que solicita licença para a construção dentro da ordem legal. O processo pode levar, frequentemente, mais de um ano em sua trajetória por inúmeros departamentos municipais, onde zelosos técnicos irão fazer a análise baseados em diversificada e abundante normatização, para depois dar ou não a autorização para a construção. (p. 13).

E, de fato, aquela crítica de que o “processo pode levar frequentemente mais de um ano em sua trajetória por inúmeros departamentos municipais” é válida até os dias atuais, conforme se pode constatar a partir das 37 etapas necessárias para se concluir um loteamento em Florianópolis/SC, 17 órgãos ou departamentos envolvidos e dos poucos alvarás concedidos tanto na capital catarinense (11) quanto na capital paulista (19).

A intenção da lei de parcelamento do solo era a de combater os “interesses escusos de uma minoria de proprietários desonestos de vastas glebas de terras em detrimento de irmãos nossos, pessoas de poucas posses, que ficam, dessa forma, a mercê de processos procrastinadores de legalização e regularização de títulos de propriedade duvidosos” e evitar que o “descumprimento das obrigações assumidas por tais desonestos loteadores, quando da aprovação de seus processos de loteamento pelas municipalidades”, leve essas últimas “a assumir a responsabilidade pela execução de obras públicas de infraestrutura, cujo somatório, as vezes, está acima das suas possibilidades orçamentárias, obrigando-as a transferir tal ônus aos munícipes mediante elevação dos impostos e taxas”⁸⁵. A verdade é que a referida lei acabou por ser inócua, sobretudo ao dar amparo a um vasto arcabouço normativo, com inúmeras fases burocráticas, que mais afastam os empreendedores da regularidade.

Hernando de Soto, economista peruano, ao discorrer sobre por que os países pobres fracassam em tirar sua população da informalidade e, por consequência, da pobreza, esclarece que, como regra, os tais países partem de 5 pressupostos errados: (1) todas aquelas pessoas que estão na informalidade têm como objetivo evitar o pagamento de taxas; (2) não há títulos de propriedade regulares porque o território não foi devidamente mapeado e registrado; (3) basta estabelecer leis impositivas/obrigatórias para impedir o irregular e o governo pode ignorar os custos do cumprimento dessa lei; (4) acordos extralegais existentes ou “contratos sociais” podem ser ignorados; (5) é possível mudar algo tão fundamental quanto as convenções das

⁸⁵ Conforme se infere dos trâmite do processo legislativo do projeto de lei 1.687/1979, que veio a ser promulgado como a Lei 6.766/79. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E1798D59552589B0DAAB4501550B7E3B.proposicoesWebExterno2?codteor=1179921&filename=Dossie+-PL+1687/1979. Acesso em: 30 de março de 2021.

peessoas sobre como elas podem manter seus ativos, tanto legais quanto extralegais, sem liderança política de alto nível (SOTO, 2003, p. 161).

Embora a pesquisa de Hernando de Soto não esteja livre de críticas, sobretudo por aqueles que argumentam que a simples formalização da propriedade não seria o suficiente para induzir geração de riqueza e diminuir a pobreza, as observações relativas à necessidade de se facilitar a formalização da propriedade, com a redução da burocracia, são, atualmente, consenso em praticamente todas as linhas de estudo (REGUERA, 2007).

Feito o esclarecimento, vale destacar que os 5 pressupostos equivocados indicados por Hernando de Soto como os mais comuns adotados pelos países com mais dificuldade de regularizar suas propriedades, conforme se viu na justificativa da lei, foram justamente algumas das premissas adotadas no Brasil para se estabelecer o procedimento mais rigoroso para o parcelamento do solo urbano, sobretudo ignorando-se os custos do cumprimento da lei e as convenções sociais já praticadas pela sociedade.

E o baixo número de loteamentos aprovados em duas capitais brasileiras em comparação com a quantidade de ocupações irregulares permite concluir que o maior rigor legal deixou ainda mais difícil a construção de novos loteamentos e as ocupações clandestinas continuaram a ser a realidade das cidades brasileiras (pois o que se tinha por convenção social não foi observado pelo legislador, ao estabelecer os seus procedimentos formais), conforme também pode se extrair da doutrina especializada (MARICATO, 1996, p. 47/49):

A chamada Lei Lehman estabelece regras para parcelamento do solo urbano. Apesar da concepção embasada em análise correta, é o tipo de ação reguladora que acarretou significativa restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora. O loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, foi a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras.

[...]

Há evidente correlação entre a diminuição da oferta de lotes ilegais no município de São Paulo e a explosão do crescimento das favelas. Durante o período de 1989 a 1992 a Prefeitura de São Paulo aprovou o desprezível número de dois projetos de loteamentos residenciais por ano, e todos se destinavam a classe média ou de nível de renda superior.⁸⁶

Vê-se, aliás, que a média de aprovação de loteamentos urbanos na cidade de São Paulo cresceu muito pouco (apesar da “revolução digital” das décadas de 1990 e 2000, que proporcionou ao mundo a facilitação de processos, o melhor armazenamento e processamento

⁸⁶ E no mesmo sentido: Carlos Nelson dos Santos. Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade. Rio de Janeiro, Ibam, 1986.

de dados e rapidez nas comunicações). Entre 1989 e 1992, eram 2 loteamentos por ano, segundo relatado no trecho citado acima. E como já visto, entre janeiro de 2013 e janeiro de 2020, 7 anos, foram aprovados apenas 19 loteamentos, isto é, 2,71 loteamentos por ano. Isso mesmo depois de o Estatuto das Cidades, em 2001, ter previsto a simplificação da legislação do parcelamento do solo urbano para permitir o aumento da oferta de lotes (art. 2º, XV).

No Brasil, ainda não se presta atenção, com o necessário afinco, no custo do impacto regulatório sobre as relações sociais, matéria objeto de uma “nova” área do direito, denominada de “Análise Econômica do Direito”. Este é o campo do direito que procura responder “quais são os efeitos das regras jurídicas sobre as decisões dos agentes? Se os efeitos são socialmente desejáveis? E como desenhar políticas, leis, instituições que gerem os incentivos ‘corretos’ aos agentes econômicos?” (TABAK, 2015).

Nesse sentido, recorre-se, mais uma vez, aos dados empíricos colhidos por Hernando de Soto, para demonstrar que a redução da burocracia exagerada beneficia a sociedade. Aquele autor relata que ao conduzir um programa de simplificação de procedimentos burocráticos no Peru, para facilitar o acesso das pessoas a títulos de propriedade e legalizar negócios, trouxe cerca de 276.000 empresários para a legalidade, os quais registraram seus negócios voluntariamente, sem que tenha sido feita qualquer promessa de redução de impostos. Os negócios clandestinos não recolhiam qualquer tipo de tributo e apenas 4 anos depois, as receitas fiscais de negócios anteriormente extralegais totalizaram US\$ 1,2 bilhão. O sucesso obtido, segundo o autor, decorreu do fato de terem modificado o direito das sociedades e de propriedade para se adaptar às necessidades dos empresários acostumados às regras extralegais, bem como houve o “drástico” corte dos custos da burocracia (SOTO, 2007, p. 161).

Ainda segundo aquele autor, o aumento da legalidade verificado não quer dizer que as pessoas não se importem em pagar impostos. Apenas demonstra que as pessoas sabem “fazer contas simples de aritmética”. As mudanças promovidas pela equipe econômica garantiram que os custos da operação legal fossem inferiores aos do setor extralegal. De acordo com o aprendizado naquele caso (SOTO, 2007, 161/2):

Ao contrário da sabedoria popular, operar no submundo dificilmente é gratuito. Negócios extralegais são tributados pela falta de boas leis de propriedade e têm que esconder continuamente suas operações das autoridades. Por não serem constituídos, os empreendedores extralegais não podem atrair investidores vendendo ações; eles não podem garantir crédito formal a juros baixos porque nem mesmo têm endereços legais. Eles não podem reduzir os riscos declarando responsabilidade limitada ou obtendo cobertura de seguro. O único ‘seguro’ disponível para eles é aquele fornecido por seus vizinhos e a proteção que os agressores ou máfias locais estão dispostos a

vendê-los. Além disso, como os empreendedores extralegais vivem com medo constante de serem detectados pelo governo e extorquidos por funcionários corruptos, eles são forçados a dividir e compartimentar suas instalações de produção entre vários locais, raramente alcançando importantes economias de escala.

Embora o levantamento feito acima se refira à “legalização de pequenos negócios”, a mesma lógica pode ser aplicada para a regularidade do uso da terra. Se os custos para se manter regular forem muito elevados, impossíveis de serem custeados por parte da população, a escolha será o informal, o “mais barato”.

Ao avançar no tema, Hernando de Soto esclarece que não é a falta de um mapeamento geográfico ou porque faltam mapas precisos para definir as propriedades que as pessoas ocupam as áreas informalmente. O que as impede, em países em desenvolvimento, é um mau sistema jurídico e administrativo, que empurra as pessoas para informalidade. Segundo ele (2001, p. 35):

Minha equipe de pesquisa, com auxiliares locais, vem repetindo experiências similares em outros países. Os obstáculos não são menos formidáveis do que os encontrados no Peru; muitas vezes, foram ainda mais desanimadores. Nas Filipinas, se uma pessoa constrói em um terreno urbano, seja estatal ou particular, para legalizar sua moradia precisa formar uma associação de vizinhos se qualificando ao programa do Estado para financiamento habitacional. Todo processo pode tomar 168 etapas, envolver 53 agências públicas e privadas e levar de 13 a 25 anos.

No Egito [...], a construção de uma moradia legalizada em terreno antes agrícola tomaria de 6 a 11 anos de batalhas burocráticas, talvez mais. Isso explica porque 4,7 milhões de egípcios optaram por construir suas moradias ilegalmente.

[...]

Em todos os países investigados descobrimos que é quase tão difícil permanecer legal quanto tornar-se legal. Sendo assim, não são bem os migrantes quem quebram as leis, e sim as leis que os quebram – inevitavelmente, acabam optando por ficar fora do sistema. [...] Trinta anos atrás, mais de dois anos terços das novas moradias construídas no Brasil visavam o aluguel. Hoje, apenas cerca de 3 por cento das novas construções é oficialmente registrada como moradia de aluguel. Para onde foi esse mercado? Para as áreas extralegais das cidades brasileiras chamadas favelas, que operam fora da alta regulamentação da economia formal e funcionam segundo oferta e procura.

Na mesma linha que apontado por aquele escritor, o Banco Mundial, a partir do seu levantamento anual “*Doing Business*” também apontou uma óbvia relação entre burocracia exagerada e ocupação irregular (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 13):

Nos países em que os procedimentos são complicados e o prazo e o custo para a obtenção de alvarás são grandes, iniciam-se poucos projetos de modo formal. Considere a assustadora tarefa de obter um alvará para construção em Moçambique, onde os regulamentos sobre construções datam da década de 1880: são necessários 13 procedimentos, envolvendo 9 órgãos e 5 inspeções separadas.

Note-se que, naquele caso “assustador”, para o Banco Mundial, Moçambique tinha 13 procedimentos para a construção de um edifício, enquanto a tarefa para se concluir um loteamento, por mais simples que seja tal loteamento, envolve, em Florianópolis/SC, 37 etapas e 17 “órgãos” diferentes, conforme visto no subtítulo 3.2.3.

Essa miríade de regras para o parcelamento do solo urbano leva a um processo moroso e caro, que encarece todo o sistema imobiliário⁸⁷.

Nesse sentido, a consultoria Booz & Company, hoje integrante da PricewaterhouseCoopers (PwC), realizou um estudo a pedido da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC e do Movimento Brasil Competitivo – MPC (BOOZ & COMPANY, 2014), no qual constatou que a burocracia relacionada à construção e a aquisição da moradia, no Brasil, oneraria a cadeia imobiliária em aproximadamente R\$ 18 bilhões por ano.

Entre os principais problemas constatados por aquela pesquisa foi, justamente, o licenciamento relacionado aos loteamentos, confira-se:

Tabela 6: Grau de impacto dos problemas por etapa da cadeia e tipo de empreendimento.

Grau de Impacto dos Problemas por Etapa da Cadeia e Tipo de Empreendimento									
Segmento	Terreno	Licenciamento	Prefeitura	Registro da Incorporação Imobiliária	Financiamento	Durante a obra/ Construção do Empreendimento/ Produção	Processo de Desligamento	Repasso	Total Geral
Financiamento com recursos do FAR	3,77	3,93	3,25	3,15	3,46	3,42	3,40	3,07	3,46
Empreendimento multiuso de grande porte	3,53	4,31	3,47	3,40	3,00	3,22	3,15	3,25	3,40
Loteamento	3,81	4,15	3,29	3,48	2,50	3,00	3,04	3,27	3,31
Financiamento com recursos do FGTS	3,38	3,59	3,22	3,19	3,37	3,22	2,97	3,22	3,27
Financiamento com outros recursos inclusive SBPE	3,29	3,70	3,23	3,25	3,38	3,18	3,02	3,18	3,27
Condomínios residenciais	3,30	3,80	3,42	3,05	2,89	3,21	3,05	2,98	3,22
Total Geral	3,47	3,86	3,31	3,24	3,14	3,21	3,08	3,16	3,31

Escala de Notas 1 Baixo Impacto 5 Potencial Inviabilizador

Fonte: Pesquisa com as principais empresas e sindicatos da construção imobiliária; Análise Booz & Company

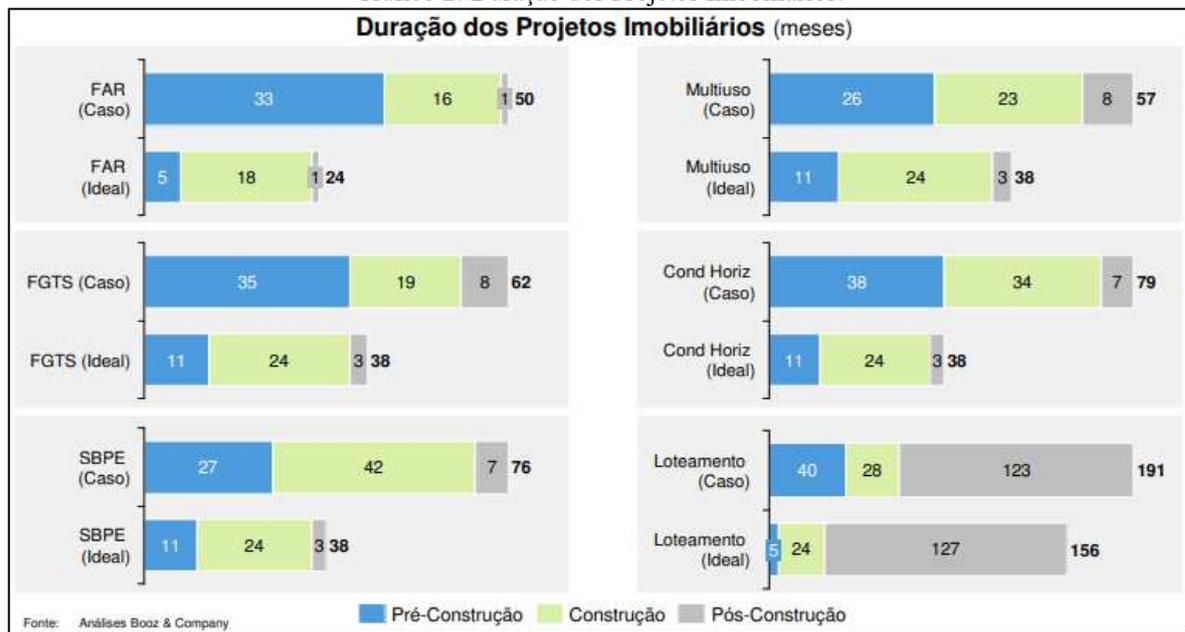
Fonte: Análise Booz & Company (2014).

⁸⁷ Therefore, the informal sector created by unaffordable urban regulations exists in both developed and developing countries. In developing countries, the informal sector mostly takes the form of illegal land development; in developed countries, illegal subdivisions and extension of houses or apartments in formal developments are more common. The growth of informal sectors in developed and developing countries has the same cause: poorly conceived land use regulations that do not take into account the income of poor households. (BERTAUD, 2018, p. 128).

Na tabela acima, vê-se que a burocracia atinente ao licenciamento da obra é o mais custoso em toda a cadeia construtiva, quando se analisa o processo de loteamento. E essa modalidade só está atrás de “empreendimento multiuso de grande porte”.

Além disso, estudando-se o caso concreto de uma cidade (Cotia/SP), em relação ao “loteamento”, aquela consultoria constatou que a fase de “pré-construção” (a parte de licenciamento da obra) demora, em média, 40 meses, quando o ideal seria de apenas 5 meses:

Gráfico 2: Duração dos Projetos Imobiliários.



Fonte: Análise Booz & Company (2014).

Esse tempo de “pré-construção”, de 40 meses, é próximo aquele constatado em Florianópolis/SC, no subtítulo 2.2.4, quando se apurou que essa fase de licenciamento, em relação aos 11 alvarás de loteamento concedidos de janeiro de 2015 a janeiro de 2020, demorava, em média, 48,7 meses.

E toda essa demora para aprovar um loteamento deixa todo o custo do empreendimento maior, na medida em que se demora muito mais para se ter o retorno do capital. Aquele estudo, também, apontou o quanto precisa se aumentar no “Valor Geral de Venda – VGV”, isto é, o quanto os lotes precisam ter o valor majorado, para “compensar” o “Valor Presente Líquido – VPL⁸⁸”, que aumenta quanto mais custa o dinheiro investido em determinada obra, em razão da demora para sua finalização:

⁸⁸ Em linhas simplificadas, é uma fórmula econômico-financeira para determinar o “valor presente”, de agora, de pagamentos futuros, aquilo que será gasto com o passar do tempo, considerada a taxa de juros atinente a essa “demora em relação ao pagamento futuro”, menos o custo do investimento inicial. É o cálculo que se faz para avaliar se o investimento é ou não viável.

Tabela 7: Impacto dos atrasos dos empreendimentos imobiliários.

O impacto destes atrasos é bastante relevante para o retorno dos projetos, considerando o custo do capital investido

Impactos dos Atrasos dos Empreendimentos Imobiliários
Custos de Capital Relacionados a Atrasos

Casos	Necessidade de Aumento no VGV para Manter VPL (pontos percentuais)			Ganho Potencial Caso vs. "Mundo Ideal"	Exposição % VGV
	Pré-construção	Construção	Pós-construção		
Financiamento FAR	0.2 pp /mês	0.8 pp /mês	0.0 pp /mês	5%	-3%
Financiamento FGTS	0.3 pp /mês	0.4 pp /mês	0.1 pp /mês	8%	-7%
Loteamento	0.7 pp /mês	0.0 pp /mês	0.1 pp /mês	25%	-29%

Fonte: Análise Booz & Company (2014).

Ou seja, a demora média de 40 meses na fase da “pré-construção” do loteamento traz um custo de 29% para o empreendimento, o que será, evidentemente, compensado no custo dos lotes que serão colocados à venda, deixando o mercado imobiliário ainda mais inacessível.

Nessa mesma linha de análise, Alain Bertaud conduziu diversos estudos em várias cidades do mundo e também foi capaz de apontar que quanto mais demorado é o processo de aprovação de empreendimentos de parcelamento do solo urbano e construção, mais informalidade e mais caros ficam os lotes urbanos (BERTAUD, 2018, p. 123/30).

É possível, a partir daí, concluir que as moradias ficam mais caras (e, portanto, menos acessíveis) com o maior número de exigências legais, independentemente do juízo sobre a conveniência de tais exigências. E o Brasil, em termos de burocracia, estaria entre os países com o maior número de regulamentações do mundo.

É o que apontam os levantamentos feitos pelo Banco Mundial, na pesquisa que avalia a facilidade de fazer negócios nos países, denominada “Doing Business”. Na mais recente, de 2020, o Brasil ocupa a 124ª posição (de 190 países) no ranking geral (WORLD BANK, 2020). Para se obter esse ranking, avaliam-se 10 tópicos distintos, dentre eles alguns que estão diretamente relacionados ao parcelamento do solo urbano: (1) a facilidade para a obtenção de

alvarás de construção⁸⁹, no qual o Brasil ocupa a posição 170⁹⁰; e (2) a facilidade para registrar propriedades, no qual o Brasil está na posição 133⁹¹.

Ou seja, as análises empíricas demonstram que é muito difícil se obter todas as licenças para construir (loteamentos e imóveis), de forma regular, no país. E isso também reflete no custo da moradia formal. Logo, se a moradia formal fica menos acessível é de se esperar que haja a expansão da moradia informal, como será visto nos estudos econométricos do capítulo seguinte.

A burocracia não está apenas relacionada ao custo mais alto do empreendimento. Também existem reiterados estudos que a relacionam a um nível mais alto de corrupção. Isto é, haveria uma correlação direta entre sistemas mais burocráticos e sistemas mais corruptos (NIEBUHR, ASSIS e DALMARCO, 2019), o que, ao final, também implica um custo mais alto para toda a sociedade.

É possível concluir, portanto, que o procedimento formal atrelado ao parcelamento do solo urbano pode ser uma das causas que dificultam a ocupação regular do solo, tendo em vista a sua alta complexidade, as várias etapas, os vários órgãos envolvidos, o baixo número de empreendimentos aprovados e o alto índice de ocupações irregulares constatado em solo brasileiro.

⁸⁹ O levantamento “Doing Business” considera, para este índice, a construção de um galpão e não de um loteamento. Apesar dessa diferença, as etapas para aprovação da construção do primeiro têm semelhança e são de responsabilidade dos praticamente mesmos órgãos que são responsáveis pela aprovação da construção de um parcelamento do solo urbano. Na prática, este passa até por mais etapas e órgãos que aquele, o que permite especular que se o índice considerasse a dificuldade para se realizar um parcelamento do solo urbano, a posição do Brasil no ranking seria ainda pior.

⁹⁰ Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>, acesso em 23/02/2021. Acesso em: 30 de março de 2021.

⁹¹ Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/registering-property>, acesso em 23/02/2021. Acesso em: 30 de março de 2021.

4 O DESIGN E AS EXIGÊNCIAS FORMAIS VEICULADAS EM LEI QUE INDUZEM A INFORMALIDADE URBANA

No capítulo anterior foi destrinchado o procedimento para se realizar o parcelamento do solo urbano e analisadas, empiricamente, todas as fases e nuances que um loteamento simples (espécie de parcelamento) precisa percorrer até que seja aprovado em definitivo, na cidade de Florianópolis/SC.

O procedimento decorre da regulação do estado, que “envolve a criação ou desenvolvimento de regras (jurídicas ou técnicas) que condicionam a licitude do desenvolvimento de atividades econômicas pelos agentes privados” (NIEBUHR, ASSIS E DALMARCO, 2019, p. 1). Segundo André Saddy, a regulação “(I) trata-se de uma interferência pública intencional; (II) por meio de normas jurídicas [...]; (III) que indique, induza ou imponha, proíba ou permita as escolhas para quem a norma é dirigida; e (IV) que vise atingir e respeitar os mais diversos interesses públicos relacionados à interferência” (SADDY, 2016, p. 1/33).

No caso do parcelamento do solo urbano, o procedimento decorrente da regulação, portanto, tem por objetivo impor aos particulares o cumprimento de determinados critérios materiais que, por qualquer motivo (ideológico, técnico ou exclusivamente político), entendeu-se relevante e útil para se alcançar o intuito do legislador.

O Brasil se esforçou em criar uma vasta legislação para tentar controlar e direcionar a ocupação do solo, tanto na forma, quanto no conteúdo material. Como já demonstrado alhures, a justificativa da lei 6.766/79 indica que o seu objetivo era erradicar a propagação de favelas, cortiços e mocambos, estabelecendo-se padrões mínimos para a ocupação, os quais deveriam garantir habitações com qualidades superiores, bem como evitar que loteadores mal-intencionados deixassem os empreendimentos inacabados, que viriam a ser custeados pelo Poder Público, em prejuízo de toda a sociedade.

Assim, dentre os requisitos materiais para os parcelamentos do solo urbano, o legislador incluiu: a definição do perímetro urbano do município; dimensões mínimas do lote; a infraestrutura mínima; e o “concurso voluntário” (em outras palavras, uma “doação compulsória”) de áreas para o município.

Para essa diretriz de “comando e controle” funcionar, todavia, é necessário que se tenha um vasto sistema de imposição dessas regras, o *law enforcement*. Se a cobrança pelo cumprimento da norma é leve ao mesmo tempo em que as exigências são pesadas, a tendência é que os agentes do mercado (consumidores, empreendedores e, em muitos casos, os próprios

aplicadores do direito) procurem burlar a norma, conforme estudos de economia comportamental demonstram. Esse costuma ser o caso de países em desenvolvimento, que, como regra, têm poucos instrumentos para fazer cumprir a lei, de modo que, quando não há suprimento de solo formal, ocorre a proliferação do solo informal (LALL, 2006; DOWALL, 2007; AVILA, 2007; BIDERMAN, 2008).

Não é só a intrincada burocracia, vista no capítulo anterior, todavia, que contribui para essa ocupação informal. Estudos econométricos apontam que os critérios materiais, os “padrões mínimos” estabelecidos pela legislação para a construção de loteamentos, também contribuem para o resultado indesejado e é este o tema que será tratado neste capítulo.

4.1 ANÁLISE ECONOMÉTRICA DO INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Um dos primeiros artigos de que se tem conhecimento e que tratou, empiricamente, do impacto da Lei 6.766/79 em relação ao aumento de informalidade das ocupações do solo brasileiro é o trabalho desenvolvido por Somik V. Lall e Hyoung Gun Wang, ambos pesquisadores do Banco Mundial, em conjunto com Daniel da Mata, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (BIDERMAN, 2008).

Naquele estudo, os pesquisadores procuraram identificar se a definição de lote mínimo permitido para parcelamento e a necessidade de se doar uma área mínima para o Poder Público (na época, 35% do imóvel) impactam ou não na disponibilização de solo urbano formal.

Isso porque a Lei 6.766/79, mais especificamente no art. 4º, II, estabelece que: “os lotes terão área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”.

Como a lei prevê que as cidades podem estabelecer exceções a esse mínimo, para áreas de “interesse social”, os pesquisadores puderam agrupar as cidades que definiram lotes com tamanhos mínimos distintos, como, por exemplo, as cidades de Belém (90 m²), Fortaleza (50 m²) e Belo Horizonte (40 m²), em grupos, para o desenvolvimento de análise econométrica⁹² que pudesse apontar uma correlação entre exigências legais e o aumento (ou a diminuição) da ocupação informal, a partir dos dados dos censos do IBGE de 1980, 1991 e 2000.

⁹² Econometria é um campo da economia que se utiliza de ferramentas estatísticas para avaliar a relação entre variáveis econômicas, por meio da aplicação de um modelo matemático.

Entre as primeiras conclusões que foram possíveis, apontou-se que quando a lei estabelece dimensões mínimas muito altas para os lotes, o efeito direto é o aumento do preço efetivo da moradia, o que, por si só, torna a moradia formal inacessível para os mais pobres. Assim, há um efeito de substituição e as famílias optam por viver em áreas informais, mais acessíveis financeiramente. Essas regras mais rígidas, que estabeleçam um padrão de lote maior, também podem servir como desestímulo para potenciais migrantes (e talvez seja esse mesmo o intuito do legislador local), o que pode de fato reduzir a migração para a cidade e, por consequência, diminuir a demanda por mais solo urbano, diminuindo, por conseguinte, a formação de favelas.

A análise econométrica ainda apontou que a oferta habitacional é muito inelástica no mercado imobiliário brasileiro formal o que, por sua vez, limita os ajustes que naturalmente ocorreriam no mercado habitacional formal em resposta à demanda aumentada e, portanto, com menos lotes formais, há o aumento da formação de favelas (o mercado imobiliário informal). Os índices de elasticidade⁹³ encontrados no Brasil são semelhantes aos da Malásia e da Coreia do Sul, países considerados como altamente restritivos pela doutrina estrangeira, segundo aqueles autores.

Também constataram que o nível de exigências formais mais baixo (em particular no que se refere ao tamanho dos lotes mínimos, isto é, se a legislação local admite parcelamento do solo com lotes menores do que os previstos na lei federal – 125 m²) permite às cidades acomodar mais residentes em áreas formais e isso reduz a formação de favelas.

Por outro lado, ao se considerar na análise econométrica que essas regras mais flexíveis também influenciam positivamente a migração doméstica e da escolha residencial (formal e informal), o modelo sugere que as cidades que reduzem os regulamentos de tamanho mínimo de lote em relação ao estipulado pela Lei 6.766/79 (125 m²) ao mesmo tempo que expandem o crescimento do uso formal do solo também sentem um maior crescimento populacional devido à migração. Como já dito acima, na medida em que o mercado habitacional formal do Brasil é altamente inelástico (tem dificuldade de responder rapidamente à demanda nova), o resultante

⁹³ Em linhas gerais e para simples compreensão do texto, a “elasticidade” é definida pela Economia como a capacidade de resposta de se produzir um bem em virtude da mudança de seu preço. Isto é, se determinado bem tem demanda/oferta “elástica” isso significa que haverá uma elevada capacidade de resposta à mudança no preço. No cenário inelástico, por outro lado, há a baixa capacidade de resposta à alteração de preços. No caso em estudo, como a legislação restringe demais a construção de novos empreendimentos, a oferta passa a ser inelástica, pois mesmo com o aumento do preço do bem o mercado formal não consegue atender a tempo a demanda.

crescimento populacional não costuma ser alcançado pelo fornecimento formal de moradias, o que acarreta a expansão do mercado informal (a formação de mais favelas – LALL, 2006).

Nesse sentido, aqueles pesquisadores ainda puderam inferir, a partir do modelo econométrico, que quando as cidades utilizam-se de regras de parcelamento mais flexíveis e com padrões menores elas aumentam o acesso das camadas mais pobres ao uso formal do solo, pois permitem que casas com especificações diferentes estejam disponíveis no mercado formal, o que, por sua vez, aumenta o bem-estar da população e, provavelmente, atrai desproporcionalmente migrantes (pobres), que, por consequência, acarreta o aumento da formação de favelas (LALL, 2006).

Em resumo, aqueles pesquisadores chegaram à conclusão que sim. Diminuir as exigências legais aumenta a capacidade da cidade de abrigar mais pessoas em áreas formais, todavia, acaba por não reduzir a propagação de favelas na respectiva cidade, pela maior atratividade que a cidade passa a ter – ou seja, mais pessoas passam a se mudar para tal cidade, em busca de melhores condições de vida (LALL, 2006).

Esse é um fenômeno econômico natural, aliás, apontado por outros pesquisadores da área da economia comportamental, como é o caso dos estudos elaborados por Edward Glaeser. Segundo este autor, é natural que as cidades mais bem sucedidas e prósperas acabem atraindo mais pessoas, sobretudo pessoas de baixa renda, que procuram melhores condições de vida. Segundo ele, um grande número de pessoas pobres em uma cidade não indicaria uma cidade “fraca”, mas, sim, uma cidade “forte”, com capacidade de gerar mais riqueza e bem-estar⁹⁴.

Logo, conclui-se, conforme apontado nos estudos econométricos citados anteriormente, que as cidades que diminuem as exigências legais para construção de moradias são bem-sucedidas em acomodar um maior número de pessoas, em condições melhores, o que, por sua vez, atrai mais pessoas de baixa renda para cidade, realimentando ocupações irregulares. Por outro lado, é possível especular que se todas as cidades do país adotassem a mesma política urbana, de diminuição de exigências para o parcelamento do solo, não haveria essa migração

⁹⁴ The presence of poverty in cities from Rio to Rotterdam reflects urban strength, not weakness. Megacities are not too big. Limiting their growth would cause significantly more hardship than gain, and urban growth is a great way to reduce rural poverty. The seemingly equal world of the suburb is in many ways more of a problem for society as a whole, especially those people who can't afford its pleasures, than the unequal world of the city. Cities aren't full of poor people because cities make people poor, but because cities attract poor people with the prospect of improving their lot in life. The poverty rate among recent arrivals to big cities is higher than the poverty rate of long-term residents, which suggests that, over time, city dwellers' fortunes can improve considerably. The poorer people who come to cities from other places aren't mad or mistaken. They flock to urban areas because cities offer advantages they couldn't find in their previous homes. The great problem of urban slums is not that there are too many people living in a city, but that those residents are often too disconnected from the economic heart of the metropolis. (GLAESER, 2011, p. 70)

tão acentuada por este motivo especificamente, o que, em tese, não expandiria as ocupações irregulares em cidades específicas, mas apenas se reduziria a informalidade de modo uniforme entre todas as cidades.

Em outro estudo, o pesquisador Ciro Biderman também se propôs a investigar as causas da informalidade da ocupação do solo brasileiro. Em seu trabalho, ele explica que a necessidade de regular o uso e a ocupação do solo urbano teria como fundamento inicial eliminar externalidades negativas (por exemplo, um prédio muito alto, que tirasse o sol do vizinho) e informações assimétricas (entre construtores/vendedores e compradores), o que deveria implicar melhor qualidade de vida a toda comunidade. A partir disso, criou-se um senso comum de que os padrões definidos pela legislação seriam algo virtuoso e, por isso, a legislação passou a ser toda produzida para garantir a melhor eficiência desses padrões, sem que a economia tivesse papel relevante no debate (BIDERMAN, 2008).

No entanto, ainda na década de 1990, segundo aquele autor, os primeiros estudos econômicos em outros países acerca das normas urbanísticas e o impacto em relação à ocupação do solo começaram a ser elaborados (MALPEZZI, 1996, p. 334-339; GLAESER, 2005, p. 329/333), os quais apontaram que o aumento da regulamentação estava associado a um suprimento menos elástico de moradias (ou seja, o preço das moradias tende a não diminuir, mesmo com mais oferta de moradias no mercado, pois a demanda não é alcançada a tempo) e, por consequência, ao aumento do custo das moradias.

BIDERMAN, ao voltar sua análise para o cenário brasileiro, esclarece que com o advento da Lei 6.766/79, a lei do parcelamento do solo urbano, o legislador federal procurou estabelecer padrões mínimos para a ocupação do solo, para, acreditava-se, garantir a boa qualidade das ocupações, e reforçar a propriedade privada (pois havia muitos parcelamentos de solo sendo realizados em terrenos de terceiros, de forma clandestina), porém, vinculou o título regular de propriedade ao cumprimento desses padrões legais. Além disso, proibiu que municípios construíssem infraestrutura em assentamentos não regularizados. O propósito dessas limitações era promover a aplicação da lei (o *law enforcement*), proteger os compradores no mercado imobiliário e garantir os padrões urbanos, todavia resultou em tornar muito mais difícil para a camada mais pobre regularizar suas “propriedades” (na verdade, suas posses, na acepção jurídica do termo). A conclusão daquele autor é a de que a lei acabou prejudicando um dos grupos que pretendia proteger.

Segundo ele, ainda no final da década de 1980, percebeu-se o efeito negativo para as camadas mais pobres, e para resolver tal problema foram criadas regras distintas para pobres e

ricos. Para as camadas mais pobres, a legislação permitiu a criação, pelos municípios, das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (as ZEIS), onde as normas poderiam ser mais flexíveis, o que veio a ser reforçado pela Constituição Federal de 1988, que ressaltou o propósito social da propriedade. A Lei 9.785/99 também procurou facilitar ainda mais a regularização de propriedades no interior dessas ZEIS e essa prática foi referendada pela Lei 10.257/01, o Estatuto das Cidades (BIDERMAN, 2008).

Para fundamentar a sua hipótese, de que as regras mais rígidas para a ocupação do solo estão relacionadas ao aumento da informalidade nas cidades, o autor, com base nos Censos e na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ambos do IBGE, bem como no banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, separou os municípios brasileiros em grupos que aprovaram suas normas urbanas (Código de Obras; Perímetro Urbano; Plano Diretor; Zoneamento; Parcelamento; e Zonas Especiais de Interesse Social) entre os anos de 1991 e 2000 (grupo 1) e aqueles que o fizeram antes de 1991 (grupo 2).

Apesar das dificuldades em se obter dados completos de todos os municípios brasileiros no período, o autor foi capaz de utilizar 6 metodologias distintas para analisar sua hipótese e considerou, ainda, fatores que podem, isoladamente, explicar a informalidade, como é o caso da pobreza da população e eventuais programas sociais que os municípios tenham implementado.

As análises econométricas realizadas permitiram ao autor concluir que as normas contribuem, sim, para aumentar a informalidade e, entre as normas, as que mais contribuem são as normas de zoneamento e parcelamento (BIDERMAN, 2008):

What is interesting is that, except for ZEIS, the impact of the norm is always positive. That is, the results do suggest that the enacting regulations will induce more informality. It also suggests a certain hierarchy among norms. Zoning and parceling norms tend to induce more informality while building codes and urban boundaries have lower impact. Master plans are somehow in between but the impact is not significant at 90% in any estimation.

E ao explicar os resultados sobre as normas de parcelamento, especificamente, o autor esclareceu:

Parceling norms have also a very high impact on informality but it is not significant in so many analyses as zoning. It is significant at 90% only when we use nearest neighborhood matching (constraint to the common support of the treated or not). The problem is that parceling may not actually mean a more stringent law. For instance, regarding lot size, the lack of municipal regulation may be interpreted as if the federal law would be enforced, i.e. the minimum lot size would be 125 square meters. So, municipalities with parceling norms may have (implicitly) exactly the same (minimum) lot size as municipalities with no norm. If the municipality defines a lot

size larger than 125 square meters then the law in this municipality would actually be more stringent than in other municipalities that did not implement the norm. This is not the case for zoning since law 6.766/79 was not explicit about zoning regulation. Parceling often regulates other standards besides lot size so we do expect municipalities with parceling norms to have a more inelastic supply of formal houses but the difference may be small depending on the comparison group.

Ou seja, as normas de parcelamento estão entre as normas que mais contribuem para aumentar a ocupação informal do solo urbano, ao lado das normas de zoneamento. E, provavelmente, só não se mostram tão influentes quanto as regras de zoneamento em todas as metodologias adotadas no estudo porque Municípios que “não têm regra própria de parcelamento”, têm, ainda assim, os valores mínimos da lei federal, ou seja, há regra, mesmo “quando não há regra”, variável que não foi possível incluir nos modelos. Essa situação de “subsidiariedade” em relação à lei federal não ocorre em relação às normas de zoneamento (as que mais impactam, em todas as metodologias adotadas), pois se os municípios não têm regra própria de zoneamento, não há lei federal estabelecendo um “zoneamento mínimo”.

Este estudo também constatou o que o estudo mencionado anteriormente, elaborado por Somik Lall, Hyoung Wang e Daniel da Mata já havia apontado: flexibilizar as normas, neste caso, com a análise dos resultados da aplicação das ZEIS (instrumento que serve justamente para flexibilizar as normas de ocupação e zoneamento para as camadas mais pobres da sociedade), embora aumente o número de moradias formais, também acaba por atrair mais pessoas das camadas mais pobres para a cidade, realimentando a informalidade⁹⁵.

De qualquer forma, esse segundo estudo reforça o mencionado previamente, de que, sim, as normas urbanas, e em especial as normas de parcelamento do solo urbano, induzem maior informalidade nas cidades dos países em desenvolvimento (porque a população não consegue adquirir moradias formais, que ficam mais caras), ainda que não sejam as únicas responsáveis para tanto; ao passo que normas mais rígidas, em países já desenvolvidos, tendem a aumentar o custo das moradias (e não aumentam a informalidade de ocupação do solo, porque a população, apesar do aumento do custo, consegue adquirir os imóveis e há *law enforcement* suficiente para coibir o mercado informal do parcelamento do solo). Nos dois casos, as normas

⁹⁵ ZEIS is significant for both the nearest neighborhood and Kernel matching if we do not constrain the sample to the common support of the treated. The problem is that it is positive but we would expect a negative impact since ZEIS makes the urban norm more flexible. The only negative coefficient happened in the IV estimator that is sensible to the specification adopted. The problem with ZEIS is that it does reduce informality on the designated area. On the other hand it gives incentives for more informality by signaling that getting property titles or the services is more likely in the municipality that uses ZEIS.

(Biderman, C. (2008). Regulation and informal settlements in Brazil: A quasi-experiment approach. Lincoln Institute of Land Policy Research Report)

acabam servindo para segregar os pobres dos ricos, com a agravante, nos países em desenvolvimento, de se colocar os mais pobres em situação ainda mais precária, pois nem título de propriedade tampouco serviços públicos básicos costumam estar à disposição.

Um terceiro estudo merece ser mencionado neste trabalho, pois também procurou tratar com dados empíricos e levantamentos econométricos o problema da informalidade relacionada à aprovação da Lei 6.766/79. Este estudo foi conduzido pelo pesquisador Paulo Coelho Ávila.

Naquela oportunidade, o autor destacou que a mencionada lei pretendeu disciplinar a expansão da ocupação do solo urbano e proteger os adquirentes dos lotes impondo várias demandas para a abertura do parcelamento e a respectiva venda dos lotes, dentre elas: a criação do lote mínimo de 125 m²; a doação compulsória de 35% da área para ruas, áreas verdes e outros instrumentos públicos; limitou o parcelamento aos limites do perímetro urbano, que dependem da aprovação das autoridades federais; a apresentação de várias certidões tanto de propriedade da gleba quanto de antecedentes criminais; a pavimentação de ruas; a construção de sistema de drenagem pluvial; a coleta de esgoto e todo resto de infraestrutura que se faz necessária numa cidade. Segundo o autor, enquanto se esperava restringir o espraiamento das cidades, a lei limitou o suprimento de casas e deixou as existentes muito mais caras (AVILA, 2015, p. 304/21).

Ainda segundo aquele estudo, a lei 6.766/79 determinou que as obras do parcelamento deveriam ser concluídas em até dois anos após o registro do empreendimento, cuja consequência seria o de impedir a construção do parcelamento em etapas, o que, por sua vez, deixaria mais difícil para o empreendedor, que teria que ter todo o capital necessário para a construção do parcelamento desde o início, sem poder contar com o produto da venda dos lotes finalizados por primeiro, que poderia vir a ser reinvestido na construção do restante do empreendimento.

Esse modelo de empreendimento aumentou o risco e a incerteza do negócio, tendo em vista a maior demora (que pode levar, normalmente, mais do que 5 anos, em virtude da burocracia e da dificuldade para se conseguir todos os documentos para o registro) entre o investimento inicial e o retorno do capital. Com períodos para retorno de capital maiores, os custos de oportunidade do dinheiro investido ficam também maiores, e isso tudo compõe o preço dos lotes finais, os quais, por consequência, ficam mais caros, sendo menos acessíveis às camadas mais pobres da população. Mesmo com o custo mais alto para se construir (e adquirir) lotes, a demanda por mais moradias continua a existir, em virtude do aumento demográfico e

da constante migração da população de regiões mais pobres, normalmente rurais, para cidades maiores e mais ricas. Em não sendo acessíveis os lotes formais, pelo seu custo maior, a demanda por lotes informais, mais acessíveis, aumenta, o estado tem pouca força (ou nenhuma) para impedir a proliferação de ocupações irregulares e esses incentivos incorretos contribuem para que pequenos e médios empreendedores procurem atender esse mercado informal, livrando-se dos altos custos impostos pela legislação mais restritiva.

O autor ainda destaca que não é má ideia a tentativa de alcançar melhores padrões de qualidade de vida, com padrões urbanísticos melhores, sobretudo porque, sem a intervenção do poder público, dificilmente os empreendedores incluirão em seus parcelamentos de solo áreas verdes, infraestrutura urbana completa, parques e outros espaços públicos se isso tudo não for capaz de gerar lucro. Todavia, ele destaca que há até um problema ético quando a legislação arbitrariamente impõe padrões espaciais (v.g. tamanho mínimo do lote) que representem visões de mundo particulares de determinados grupos sociais, em descompasso com a necessidade de moradia para camadas mais pobres. O autor defende que ao agir dessa maneira, com a imposição de padrões urbanísticos que representem o padrão das camadas mais ricas da sociedade, haverá, necessariamente, uma segregação entre o espaço ocupado “por ricos” e o espaço ocupado por “pobres”, sendo que o espaço destes, invariavelmente, será “fora da lei”.

Para o autor, é mais adequado do que impor pela lei, de acordo com a teoria da “escolha do consumidor” (que, de forma grosseira, é uma modelo que procura explicar a demanda em um ambiente livre de incerteza e risco, situação na qual o consumidor procurará maximizar a sua utilidade), permitir aos adquirentes de imóveis que façam as escolhas, por si mesmos, que mais maximizem a sua utilidade, dentro de sua própria realidade financeira, entre o que precisam de “casa” e de “amenidades”.

No estudo, é esclarecido, ademais, que a disponibilidade de solo urbano para uso é limitada. Considerado esse fator, quanto mais exigências a lei do parcelamento do solo impõe (espaços públicos, espaços verdes, tamanho de vias, de calçadas, tamanho de lotes, *etc.*), menos solo sobra para moradias, e mais cara fica a aquisição dos lotes. Quando a lei estabelece padrões muito altos de “amenidades”, menos pessoas têm condições de adquirir tais lotes e a opção que lhes resta é ocupar um espaço de terra fracionado, porém não regularmente loteado.

Para sustentar sua hipótese, o autor conduziu levantamento a partir dos dados proporcionados pelo IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais e dos Censos, bem como dos dados coletados pelo IPEA, no que tange aos custos de imóveis.

A fim de utilizar os dados coletados ao longo de duas décadas, o autor precisou os padronizar, a partir dos três censos do IBGE, realizados entre os anos de 1980 e 2000, de modo a reagrupar todos os municípios que foram criados a partir da divisão de outros municípios naquele período em “áreas mínimas comparáveis (AMCs)” e obteve 3.720 AMCs, representando todo o país. Além disso, destacou 628 AMCs que compunham as maiores regiões urbanas do país, com mais de 50 mil habitantes, urbanização de pelo menos 50% e renda per capita que tivesse pelo menos 75% de dependência da produção industrial e comercial (o que indicaria se tratar de uma área, de fato, urbanizada).

No modelo, também foram consideradas as variáveis relativas à demografia, ao desenvolvimento social e aos fatores econômicos que mudaram ao longo do tempo em cada AMC, bem como o acesso das moradias à infraestrutura e ao tratamento de esgoto. Dividiu-se, ainda, as AMCs entre aquelas regiões que adotaram apenas a lei federal de parcelamento do solo (a Lei 6.788/79) e aquelas que aprovaram a sua própria lei de parcelamento. Das 628 AMCs destacadas como as maiores e mais urbanizadas da amostra, 357 já haviam aprovado suas próprias leis na década de 1980, sendo que 299 foram mais rigorosas que a lei federal.

Os resultados obtidos são estatisticamente relevantes e têm 95% de nível de confiança. Foi observado que entre aquelas 628 AMCs mais populosas e mais urbanizadas, as que criaram ou editaram as suas próprias leis de parcelamento do solo ainda na década de 1980 (357) sofreram maior aumento de ocupações irregulares do que aquelas que não o fizeram. Um segundo cálculo, com o mesmo modelo, foi realizado, agora só considerando as 357 AMCs que já haviam editado as suas próprias normas, porém, as dividindo entre aquelas que criaram padrões mais rígidos do que a lei federal (299) e as que mantiveram os mesmos padrões (58). E, de novo, os resultados obtidos são idênticos aos do cálculo anterior, isto é, que as regiões com mais restrições legais induziram mais informalidade.

A conclusão firmada por AVILA foi a de que (2015, p. 304/21):

The results found here suggest a strong relation between the adoption of local laws on land subdivision during the 1980's, under the influence of federal law approved in 1979, and the growth of housing informality in the subsequent years, especially in cities that adopted more demanding regulations. Thus, we conclude that the increase of insecure conditions of housing occupation in Brazil may have been influenced by adopting many demanding regulations on land development.

[...]

The new law on land subdivision constrained formal land supply elasticity for the low-income housing demand. Stricter and more demanding requirements for approval and registration of land developments within a scenario of economic downturn increased costs and risks for subdividing land formally, thus increasing housing prices. From restraining economic feasibility to formally produce residential plots for low-income

population, developers may have driven their businesses to informality or to the high-income households.

O autor ainda observa que a ocupação informal de áreas de risco e o desempenho insatisfatório do setor habitacional de baixa renda no Brasil não se deve à falta de regulamentações mais rígidas sobre o desenvolvimento urbano. Os indícios são no sentido de que o problema decorre de fragilidades institucionais do setor público em conjunto com as restrições legais que não levam em consideração as distintas condições de acesso à terra e à moradia dos diferentes grupos sociais no Brasil (AVILA, 2015, p. 304-3211).

Neste subtítulo foram apresentados três estudos distintos que fizeram uso de modelos econométricos para avaliar se a legislação urbanística mais rígida, em especial a que se refere ao parcelamento do solo urbano, tem impacto na ocupação irregular do solo. Os três estudos, apesar das dificuldades de se obter dados oficiais, chegaram a conclusões similares, no sentido de que, sim, municípios que adotam padrões mínimos mais elevados tendem a incentivar o mercado informal.

4.2 A POBREZA E A INFORMALIDADE

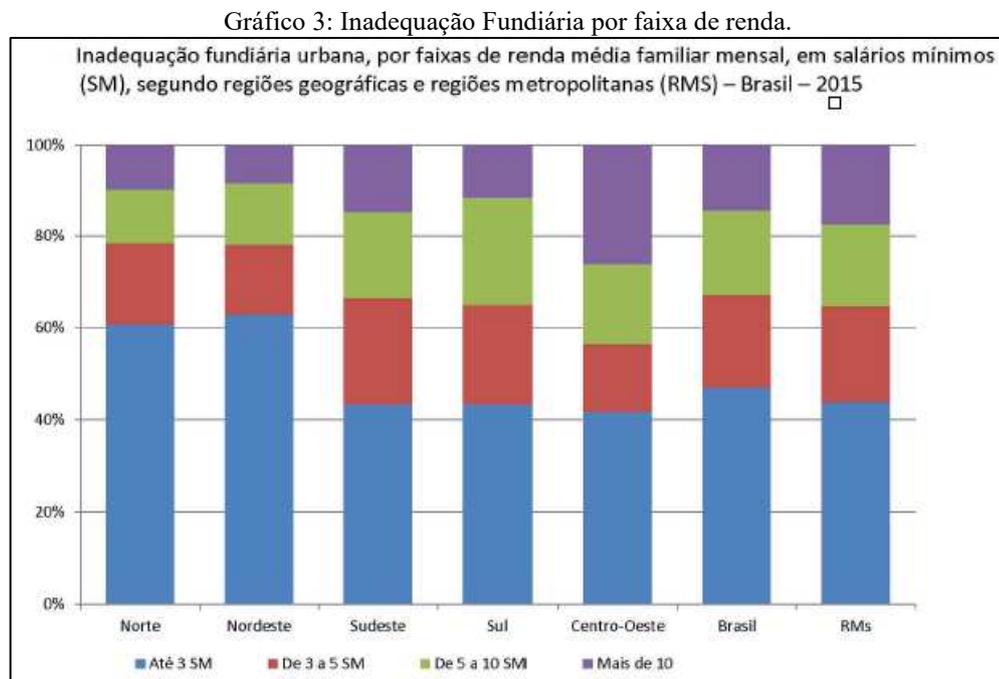
Foi mencionado nos estudos trazidos acima que uma das causas que poderia explicar, por si, a existência de ocupações informais é a pobreza da população. E, de fato, a lógica do mercado, de que imóveis formais são mais caros, e, portanto, menos acessíveis pelas camadas mais pobres permite concluir que a pobreza é um fator determinante para a informalidade. Isso porque, se essa camada da população não consegue acessar imóveis formais mais caros, ela, ainda assim, precisará encontrar uma moradia, e acabará se submetendo ao mercado informal.

Mas se a pobreza fosse a única determinante para o mercado informal, a ocupação irregular do solo se daria exclusivamente ou, quando muito, majoritariamente, pelas famílias de baixa renda. E essa afirmação não é verdadeira. De acordo com o levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (2018), é possível verificar que a irregularidade fundiária atinge todas as camadas da população brasileira, de forma significativa. O levantamento não analisa, especificamente, áreas que não foram objeto de um parcelamento regular do solo urbano, tampouco envolve todos os municípios do país, mas apenas as regiões metropolitanas. Como já dito outras vezes, não existem bancos de dados oficiais que demonstrem, de forma segura e completa, quantos imóveis estão irregulares no país. Porém, existem alguns índices que podem ser indicativos de áreas cujo parcelamento não foi realizado/concluído.

É o caso, por exemplo, do que é chamado, no estudo, como a “Inadequação Fundiária Urbana”. Trata-se de “situação em que pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do em que ela se localiza”. Isso pode ocorrer quando não houve a individualização das matrículas dos imóveis, conforme visto no Capítulo 2, subtítulo 2.3, ou por se tratar de mera área de posse.

Um outro índice utilizado em outro trabalho acadêmico (DOWALL, 2007) como indicativo de falta de parcelamento regular do solo é aquele que indica a “carência de serviços de infraestrutura”. São assim entendidos aqueles “domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo”. E podem indicar um parcelamento irregular do solo, porque todos esses serviços de infraestrutura são etapas que deveriam ter sido cumpridas pelo empreendedor antes de realizar a venda de um lote, conforme se viu no Capítulo 3, subtítulo 3.2.3.

Feitos esses apontamentos, e iniciando-se pela inadequação fundiária, confira-se o seguinte gráfico:

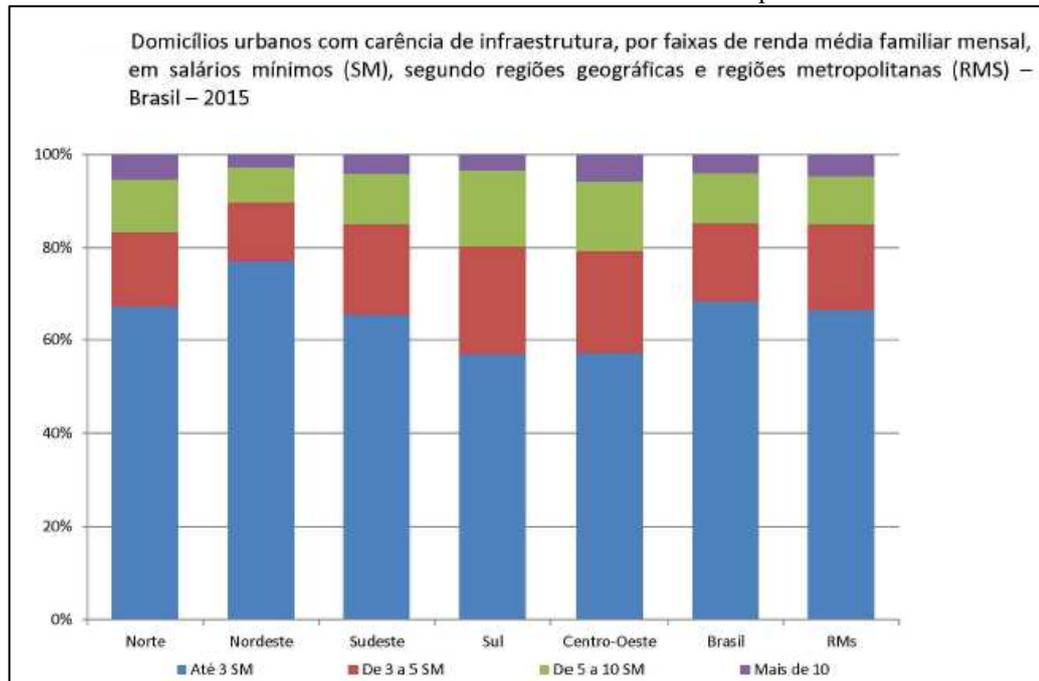


É possível inferir que os quatro níveis de renda são afetados pela “inadequação fundiária urbana”, e, especificamente na região sul, onde está inserida a cidade de Florianópolis/SC, cidade paradigma deste trabalho, mais da metade do problema de

“inadequação fundiária urbana” atinge outras camadas da população que não a mais pobre, embora a camada mais pobre seja, de fato (e por óbvio), de forma isolada, a mais prejudicada.

A mesma constatação, de que a informalidade não atinge apenas as camadas mais pobres da população, pode ser vista no segundo critério, o relativo à carência de serviços de infraestrutura urbana:

Gráfico 4: Domicílios urbanos com carência de infraestrutura por faixa de renda.



Fonte: Elaborado pela Fundação João Pinheiro

De novo, e com ênfase na região sul, percebe-se que, embora 57% dos imóveis que têm carência de infraestrutura sejam aqueles pertencentes às famílias de mais baixa renda, os outros 43% pertencem às demais camadas da população.

As informações aqui apontadas, por certo, não são capazes de deixar indubitável que a pobreza não é a única responsável pela ocupação irregular do solo urbano. Contudo, os dados reforçam os estudos econométricos apresentados no subtítulo anterior, que indicam uma correlação entre o aumento da informalidade e uma legislação urbana mais restritiva. E o reforço se dá, em especial, pelo fato de a informalidade poder ser constatada em todas as camadas da sociedade brasileira, inclusive na mais rica, e não apenas na mais pobre.

4.3 PRICE INCOME RATIO

Outra forma de avaliar a acessibilidade (financeira) das moradias, que também corrobora, no caso brasileiro, os estudos mencionados acima, é calculando-se a relação entre o preço médio de aquisição da moradia pela renda média anual da família, em inglês, nomeado de *Price Income Ratio* – PIR. O índice é utilizado, por exemplo, pelo centro de estudos habitacionais da Universidade de Harvard⁹⁶, para monitorar o mercado imobiliário norte americano e auxiliar as autoridades públicas na adoção de medidas para facilitar o acesso à moradia formal.

A despeito deste trabalho estar atrelado à análise do parcelamento do solo urbano, isto é, ao loteamento da terra para uso posterior, é certo que o custo para o parcelamento formal da gleba compõe o preço das futuras construções que serão erigidas no local, sejam elas moradias, imóveis comerciais ou industriais. Obviamente, a preocupação em se avaliar o instituto do parcelamento do solo tem por pressuposto o intuito de se reduzir o custo do bem final que será efetivamente utilizado pelas pessoas. E, no caso, o índice que avalia a acessibilidade das moradias também pode contribuir para averiguar a adequabilidade do instituto do parcelamento, ainda que existam outras normatizações que se apliquem até o final da construção (Código de Obras, Zoneamento Urbano, Plano Diretor, *etc.*). É preciso rememorar, entretanto, que o custo estimado que as regras aplicáveis ao loteamento aumentam no empreendimento é de 29%, conforme visto no subitem 3.2.5.

Assim, o PIR é apenas mais uma maneira de se corroborar os estudos antes apresentados. Aliás, e conforme destaca Alain Bertaud, o índice tem suas limitações, pois, de modo geral, não identifica a localidade do imóvel, tampouco estratifica a população em camadas sociais, na medida em que utiliza o preço médio de venda de um imóvel médio em uma cidade, estado ou país e a renda média familiar anual de uma cidade, estado ou país. Todavia, por ser uma medida uniforme e comparável entre várias cidades do mesmo país e/ou do mundo, ela serve para identificar aqueles lugares que têm as moradias com o custo mais elevado e permite, então, que se investigue porque em determinada localidade o custo é maior do que em outra. Quanto mais alto for o resultado da razão entre preço médio do imóvel e a renda média familiar, mais cara e menos acessível é a moradia (BERTAUD, 2018, p. 224).

Os estudos indicam a seguinte correlação entre o PIR e a acessibilidade das moradias, sobretudo em função do comprometimento da renda familiar em relação ao custo de aquisição de um imóvel (entendido como adequado um valor que esteja em torno de 30% da renda anual,

⁹⁶ Disponível em: <https://www.jchs.harvard.edu/research-areas/affordability>. Acesso em: 30 de março de 2021.

sendo o critério utilizado na maioria dos sistemas financeiros mundiais para conceder financiamentos habitacionais) (BERTAUD, 2018, p. 226):

Tabela 8: Classificação por PIR.

Category	PIR value
Affordable	≤ 3
Moderately unaffordable	3.1–4.0
Seriously unaffordable	4.1–5.0
Severely unaffordable	≥ 5.1

Fonte: Order without Design, Alain Bertaud.

Então, quando a razão encontrada entre o custo médio do imóvel e a renda familiar média de um determinado local for igual ou inferior a 3, a moradia está num preço acessível, pois a renda familiar de 3 anos é suficiente para adquiri-la. Por outro lado, se esse índice superar a razão 5, o custo da moradia torna ela severamente inacessível.

Segundo aquele autor, em algumas situações percebe-se que questões topográficas podem restringir o solo disponível para parcelamentos e expansão da cidade (por exemplo, São Francisco – EUA; Auckland – NZ; e Vancouver – CAN) e, por ter menos solo disponível, há o aumento do custo da terra, o que, por sua vez, aumenta o custo da moradia e, finalmente, aumenta o PIR. Todavia, a topografia, por si, não explica o PIR elevado em todas as cidades, pois outras localidades com limitações topográficas até mais radicais não apresentam essa mesma elevação do custo da moradia, ao passo que outras, mesmo tendo uma topografia favorável, acabam por ter PIR elevado.

Além disso, um PIR baixo não necessariamente significa algo positivo, decorrente de políticas urbanas que devem ser repetidas. Pode ser que seja o resultado de um “stress econômico” daquela cidade específica. O autor cita, entre outros, o exemplo de Detroit, dos Estados Unidos da América, na década de 2010, quando o PIR chegou a um valor considerado “baixo” de 2,8 (isto é, a moradia estava bastante acessível). No entanto, isso ocorreu em virtude do desastre econômico sofrido pela cidade, com a crise de 2008, que fez com que metade de sua população migrasse para outros lugares e nada teve a ver com boas políticas urbanas. Com essa migração acentuada, muitos imóveis ficaram vagos. Essa oferta elevada de moradias reduziu expressivamente o seu custo (alta oferta, baixa demanda e os preços tendem a se

reduzir). Portanto, a conclusão do autor, é que o resultado do PIR não é “auto-evidente”. Ele demanda interpretação (BERTAUD, 2018, p. 225).

Apesar disso, a correlação mais significativa e consistente em relação a PIRs elevados, segundo BERTAUD, se encontra, mesmo, em políticas de uso e parcelamento do solo que estabelecem padrões mínimos muito elevados (de dimensão de lote; de dimensão de cômodos e da própria habitação) e, ao mesmo tempo, restringem as áreas que podem ser urbanizadas (o quanto da área rural pode ser objeto de parcelamento do solo, a limitação do “perímetro urbano”, no caso brasileiro). Há ainda a burocracia elevada, que torna os processos morosos, o que aumenta o custo do capital investido e, por conseguinte, majora o custo da terra e da moradia⁹⁷.

Apesar da aparente simplicidade de se conseguir o PIR de uma localidade (dividir o custo médio da moradia pela renda média anual das famílias), em solo brasileiro, a tarefa não é fácil. Em primeiro, porque muitas transações ocorrem em áreas informais das cidades, sobre as quais não há registro formal. Em segundo, porque, mesmo em áreas formais, é comum que as transações, sobretudo aquelas que não dependem de financiamento habitacional, sejam declaradas formalmente com preços inferiores aos preços de fato, com o propósito de sonegar tributos. Ademais, as bases de valor de mercado de tributos municipais, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, são diferentes das bases aplicadas para se calcular os outros tributos que podem vir a incidir sobre os imóveis, como o outro tributo municipal, o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos – ITBI, e o estadual, Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD.

Não foram localizadas fontes oficiais que tragam essa informação, como existe em relação a outros países do mundo. Aliás, essa carência de informação deixa o Brasil de fora da pesquisa que vem sendo realizada pelo Instituto da Reforma Urbana (“The Urban Reform Institute”) em conjunto com o Centro de Fronteira para Políticas Públicas (“Frontier Centre for Public Policy”), ambos dos Estados Unidos da América, e que já está na 16ª edição anual, do levantamento denominado de “Demographia International Housing Affordability”⁹⁸.

⁹⁷ All binding urban regulations increase the cost of housing—I insist: all binding regulations. Indeed, regulations always require builders to use more land than the market would require by fixing maximum FARs, maximum heights, and minimum lot sizes; and similarly to use more floor space by fixing minimum dwelling areas. Incredibly, regulations impose higher land consumption for consumers of housing, while at the same time they reduce the supply of developable land by putting arbitrary limits on city expansion (such as green-belts or urban growth boundaries). The result is predictably higher prices. (BERTAUD, 2018, pp. 303-304).

⁹⁸ Disponível em: <http://www.demographia.com/dhi2020.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

Embora nenhuma das cidades brasileiras seja contemplada naquele levantamento, um outro sítio eletrônico, que atua como um centro de dados, desde 2009, designado por “Numbeo”⁹⁹ e que se utiliza de metodologia similar daquele levantamento para calcular a “acessibilidade das moradias”, traz os dados em comparação de 181 cidades das américas. Naquele levantamento, vê-se que Florianópolis/SC está na 17ª posição das cidades menos acessíveis, com PIR de 14,05. São Paulo/SP (9ª posição e PIR 17,77), Recife (6ª posição – PIR 19,06), Belo Horizonte (4ª posição – PIR 22,64) e Rio de Janeiro/RJ (3ª posição e PIR 23,61) são outras cidades brasileiras contempladas neste banco de dados. Do outro lado da tabela estão as cidades de Memphis, nos Estados Unidos, com PIR 1,43, e Detroit, também dos Estados Unidos, com PIR 1,55. Veja-se (foram extraídas partes da tabela – os índices mais altos, os índices médios e os índices mais baixos, para fins ilustrativos, e para adequar a este trabalho, considerando que a referida tabela envolve 181 cidades, no total)¹⁰⁰:

Tabela 9: Ranking de cidades por PIR.

Rank	City	Price To Income Ratio	Gross Rental Yield City Centre	Gross Rental Yield Outside of Centre	Price To Rent Ratio City Centre	Price To Rent Ratio Outside Of City Centre	Mortgage As A Percentage Of Income	Affordability Index
1	Bogota, Colombia	25.86	4.95	4.94	20.21	20.25	337.58	0.30
2	Buenos Aires, Argentina	24.61	2.31	2.37	43.22	42.19	1124.46	0.09
3	Rio de Janeiro, Brazil	23.61	3.98	4.62	25.13	21.66	260.43	0.38
4	Belo Horizonte, Brazil	22.64	3.59	3.88	27.88	25.76	293.43	0.34
5	Fortaleza, Brazil	19.68	2.77	4.49	36.08	22.26	206.79	0.48
6	Recife, Brazil	19.06	4.48	4.71	22.30	21.25	206.20	0.48
7	Puerto Vallarta, Mexico	19.06	6.75	6.90	14.81	14.50	267.90	0.37
8	Santiago, Chile	18.69	3.71	3.69	26.99	27.12	135.03	0.74
9	Sao Paulo, Brazil	17.77	4.56	4.46	21.95	22.42	190.48	0.52
17	Florianopolis, Brazil	14.05	4.63	4.47	21.59	22.38	146.10	0.68
18	Mexico City, Mexico	13.90	5.92	5.85	16.91	17.08	171.69	0.58
95	San Juan, Puerto Rico	4.47	7.87	9.41	12.70	10.63	34.49	2.90
96	London, Canada	4.42	6.87	7.51	14.55	13.32	30.36	3.29
97	Denver, CO, United States	4.38	7.16	9.67	13.97	10.34	30.90	3.24
98	Everett, WA, United States	4.38	8.46	9.02	11.82	11.08	32.99	3.03
99	Portland, OR, United States	4.34	8.00	10.03	12.50	9.97	30.57	3.27
178	Akron, OH, United States	1.63	12.42	18.84	8.05	5.31	12.00	8.33
179	Syracuse, NY, United States	1.55	22.16	35.75	4.51	2.80	11.72	8.53
180	Detroit, MI, United States	1.55	29.72	43.16	3.36	2.32	11.27	8.87
181	Memphis, TN, United States	1.43	19.10	33.54	5.24	2.98	10.02	9.98

Fonte: PIR index, Numbeo

⁹⁹ Disponível em: <https://www.numbeo.com/common/about.jsp>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹⁰⁰ Foram selecionadas cidades com o índice mais elevado, aquelas que ocupam a posição mediana na tabela, e as que possuem os menores índices, para fins ilustrativos. O quadro integral pode ser visto aqui: https://www.numbeo.com/property-investment/region_rankings.jsp?title=2021®ion=019. Acesso em: 30 de março de 2021.

Para encontrar o PIR, este levantamento estabelece como pressuposto que a renda da família é composta pela renda média dos salários multiplicado por 1,5, considerando-se que a renda da mulher seria atinente a 50% da renda média (ou seja, a renda familiar decorreria necessariamente de um casal composto por homem e mulher). O tamanho da moradia média foi estabelecido como de 90 m² e o preço do m² é calculado pela média do valor no centro da cidade e nos bairros mais distantes.

Independentemente do mérito sobre se os pressupostos adotados são os mais adequados ou não, na medida em que são exatamente os mesmos critérios para todas as cidades, é possível, ao menos, verificar que o custo da moradia média nas cidades brasileiras em relação à renda média da população em comparação com outras cidades de outros países é bastante elevada, o que permite especular que há problema na acessibilidade econômica à moradia.

Além desse dado, é possível também encontrar o índice de *affordability* de Florianópolis/SC pelos mesmos critérios estabelecidos pela comunidade internacional, sobretudo as Nações Unidas e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, mencionado pela obra de Alain Bertaud (Tabela 8).

Aquela metodologia especificamente utiliza-se da renda média por domicílio, calculada, para Florianópolis, pela PNADAC, em R\$ 2.838,00/mês¹⁰¹, em relação ao primeiro trimestre de 2020 (o dado mais atualizado existente). Por outro lado, o índice FipeZap indica que o preço médio do m² em Florianópolis/SC é de R\$ 7.546,00, com referência em fevereiro de 2021 e o tamanho médio dos imóveis transacionados é de 72 m² ¹⁰².

Assim, é possível se chegar a um preço médio de imóvel (P) de R\$ 543.312,00 (R\$ 7.546 X 72 m²) e a média da renda por domicílio anual (R) é de R\$ 34.056,00 (R\$ 2.838 X 12). Nesta situação, na fórmula $PIR = P/R$ tem-se que o PIR em Florianópolis/SC é, em média, 15,95, numa escala que considera valores que superam o índice de 5 (figura 1) como “moradia severamente inacessível”. O valor aqui encontrado se aproxima do valor apontado na figura 2, se diferenciando, porém, pela metodologia ligeiramente distinta utilizada naquele e neste (sobretudo no que tange à renda domiciliar e ao tamanho médio do imóvel).

Em qualquer cenário, todavia, a conclusão é a de que a moradia é severamente inacessível, como uma média, para a população florianopolitana e brasileira.

¹⁰¹ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5436#resultado>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹⁰² Disponível em: <https://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2021/03/fipezap-202102-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

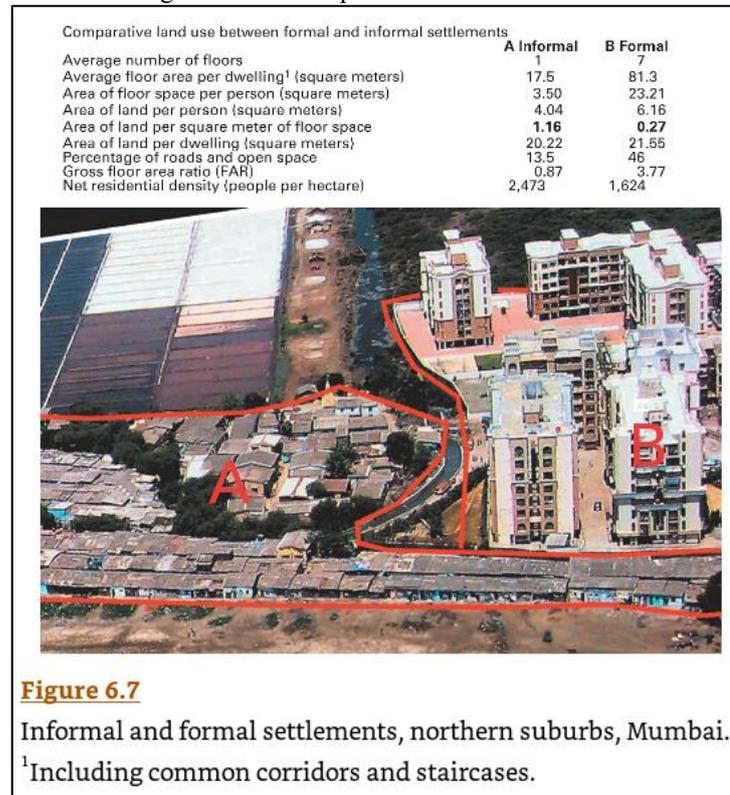
4.4 O IMPACTO REGULATÓRIO NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

Os estudos conduzidos por Alain Bertaud também indicam que quanto mais a cidade cresce, mais cara tende a ficar a sua terra central. Neste cenário, empresas e pessoas que têm capital e que precisam de mais espaço passam a substituir terra (que fica muito cara, em virtude de sua escassez) por capital, isto é, passam a construir prédios com mais andares, para ter mais área construída disponível, embora a disponibilidade de terra continue a mesma. Essa substituição tem custo mais elevado a cada novo andar que se constrói.

Ainda segundo aquele autor, o custo básico mundial da construção civil é calculado de acordo com a construção de um cômodo de 12 m², de concreto e aço, sendo que o custo médio para construção desse cômodo é de 6 mil dólares. As camadas mais pobres da população, sobretudo em países em desenvolvimento, como o Brasil, não conseguem custear nem este valor básico, e, por isso, tendem a construir suas moradias com materiais que encontram, de baixa qualidade, que, como regra, não permitem muitos andares nas edificações. Assim, o consumo da terra pelas camadas de renda mais baixa acaba sendo muito mais intenso do que pelas camadas de renda mais elevada, pois aquelas precisam fazer o uso máximo da terra disponível, uma vez que não têm a capacidade de trocar “terra por capital”. Por isso, regiões designadas como “favelas” tendem a ter ruas estreitas e casas amontoadas, a despeito do que estabeleçam as regras de parcelamento do solo urbano (com a obrigatoriedade de se doar parte da área para o poder público e estabelecer tamanhos mínimos de lotes). É a escolha econômica racional que pessoas de baixa renda fazem para conseguir ter um pouco mais de área construída disponível. Avançam sobre espaços que deveriam ser vias e outros espaços públicos e aproveitam o máximo possível do solo disponível.

O autor esclarece que é difícil demonstrar, empiricamente, essa realidade em países em desenvolvimento, pois, como regra, há poucos registros sobre transações financeiras e censo habitacional e populacional. Ele demonstra, porém, uma área ocupada na cidade indiana de Mumbai, que facilmente pode ser adaptada para o caso brasileiro. A imagem e os dados apresentados naquele estudo são os seguintes (BERTAUD, 2018, p. 237):

Figura 2: Área ocupada em Mumbai – Índia.



Fonte: Order without Design, Alain Bertaud (2018).

Repare-se, naquele cenário, que a parte formal da ocupação (“B”) constrói prédios com 7 andares, enquanto a parte informal (“A”) ocupa apenas a área térrea. Enquanto a área informal tem disponível, de área construída por moradia, 17,5 m², a área formal tem 81,3 m². No que se refere à área construída por pessoa, a área formal tem 23,21 m² e a informal tem apenas 3,50 m². Apesar dessa grande diferença na área construída (700%), a área de terra ocupada pelas duas realidades não está tão distante (50%): na formal, utiliza-se 6,16 m² por pessoa e na informal 4,04 m². No entanto, como a parte formal tem capital disponível para trocar por terra, há muito mais espaços comuns abertos, vias mais largas, e mais área construída disponível, enquanto a parte informal faz o uso máximo da terra e, ainda sim, tem menos área construída disponível, independentemente do que as regras de parcelamento e uso do solo prevejam.

Assim, esse cenário acaba agravado por uma legislação restritiva, que obrigue tamanhos mínimos de espaços públicos, de vias, ou que estabeleça padrões mínimos muito altos de lotes urbanos, cuja existência, muitas vezes, tem a intenção de “melhorar a qualidade da moradia”. O resultado tem sentido contrário. Ao estabelecer padrões elevados e definir áreas que não podem ser ocupadas, todos aqueles que não têm condições financeiras para adquirir os lotes com as dimensões mínimas estabelecidas pela legislação e para “trocar terra por capital”,

precisam fazer o uso máximo do solo disponível, normalmente invadindo área que, pela legislação, não deveria ser urbanizada, pois é a única que lhes resta nos centros das grandes cidades (BERTAUD, 2018, p. 257).

Os dados do Censo 2010, do IBGE, mostram que, naquela época, 32,53% das ocupações subnormais¹⁰³ estavam em áreas “planas”, em Florianópolis/SC. O restante estava localizado sobre dunas (2,71%), encostas (42,34%) ou colinas (22,42%)¹⁰⁴. Esse tipo de terreno costuma sofrer restrições ambientais para construção, inclusive pela própria lei do parcelamento do solo urbano (art. 3º, parágrafo único, III, da lei 7.677/79), e, assim, o mercado imobiliário formal acaba não o valorizando e deixando-o “vazio”. Para quem não tem condições de arcar com os lotes urbanos legais e com padrões mínimos muito altos, esses espaços não aproveitados pelo mercado formal passam a ser a única alternativa.

Essa mesma constatação foi feita por MARICATO, ainda na década de 1990, com base nos dados colhidos em 1987, em São Paulo/SP:

A relação legislação/mercado fundiário/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. E nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que a população trabalhadora pobre vai instalar-se: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização). Apenas para dar alguns exemplos, 49,3% das favelas de São Paulo tem alguma parte localizada em beira de córrego, 32,2% estão sujeitas a enchentes, 29,3% localizam-se em terrenos com declividade acentuada, 24,2% estão em terrenos que apresentam erosão acentuada e 0,9% estão em terrenos de depósitos de lixo ou aterro sanitário. Do total, 65% estão situadas em área pública e 9% em terrenos de propriedade mista, ou seja, pública e privada. Esses dados são de 1987 [...]

Ou seja, as pessoas das camadas mais baixas de renda, sem conseguir acessar o mercado imobiliário formal, acabam por invadir áreas que não deveriam, no primeiro momento, segundo a legislação, ser urbanizadas. Invadem-nas e as ocupam de forma desordenada, estabelecem suas moradias sem respeito, entre outras coisas, a dimensões mínimas, a afastamentos e espaços públicos, e acabam empurrados para a informalidade, sem acesso ao título de propriedade – pois suas “propriedades” não atendem os padrões urbanísticos mínimos.

¹⁰³ É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. IBGE. Disponível em:

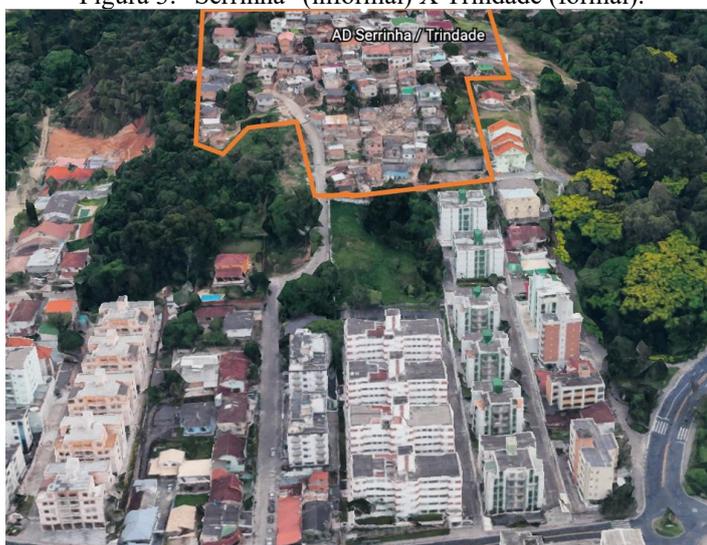
https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4013#resultado>. Acesso em: 30 de março de 2021.

Por consequência, não conseguem se utilizar do mercado financeiro, para ter mais capital disponível e poder fazer um melhor uso da terra. Assim, a regra que pretendia melhorar a qualidade da ocupação (e das moradias) acaba deixando a ocupação ainda pior, ao restringir o acesso a capital financeiro e ao não garantir segurança jurídica. O ciclo se autoalimenta, deixando os mais pobres sempre com moradias mais precárias (MARICATO, 1996, p. 236/9).

O mesmo tipo de ocupação e uso máximo da terra, com vias estreitas, moradias térreas, na parte informal em comparação à parte formal, vista na figura 2, verifica-se em Florianópolis/SC, conforme esta imagem da localidade nominada de “Serrinha” (a ocupação informal, circulada em laranja) e da Trindade (parte formal) pode exemplificar¹⁰⁵:

Figura 3: "Serrinha" (informal) X Trindade (formal).



Fonte: O autor (2021)

O que se vê na imagem acima se repete em todas as grandes cidades brasileiras, em especial nas duas grandes metrópoles do país, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ. A parte informal em encosta de morro, onde antes havia vegetação protegida, tem moradias amontoadas, com ruas estreitas, pois elas precisam aproveitar o máximo possível da terra disponível, tendo em vista a sua incapacidade de substituir “terra por capital”. Ao passo que nos espaços da cidade formal, vê-se a construção de edifícios com vários andares, abrigando mais pessoas, e, mesmo assim, tendo mais áreas públicas disponíveis. E assim como nos casos relatados por Alain Bertaud, também aqui no Brasil as camadas mais baixas da população, além

¹⁰⁵

Disponível

em:

<https://earth.google.com/web/@-27.60178312,-48.52756312,39.88922005a,455.11367224d,35y,-33.27626799h,62.44504984t,0r>. Acesso em: 30 de março de 2021.

de terem moradias precárias, não têm espaços públicos e abertos, tampouco têm segurança jurídica sobre sua ocupação.

Aquele autor ainda esclarece que (BERTAUD, 2018, p. 128/9):

Informal development is a market response to the design rigidity imposed by regulations. Informal land development introduces a form of land supply elasticity in cities where the effects of regulations on markets significantly decrease the land supply. In the absence of new informal developments, the increase in the supply of housing units for low-income households can happen only through the densification of existing low-income neighborhoods, which reduces the amount of land and floor space that low-income households consume. Therefore, the enforcement of urban planning rules frequently contributes to lowering the quality and quantity of housing affordable to the poor.

Em outras palavras, os mais pobres acabam, de fato, sendo sempre os mais prejudicados, pois, em qualquer cenário, ficam com menos área disponível para suas moradias e a legislação que tinha por justificativa a sua “proteção” e “a melhoria da qualidade das ocupações” faz exatamente o oposto.

4.5 A NECESSIDADE DE TÍTULO DE PROPRIEDADE

Outra exigência legal que pode influenciar no número baixo de ocupações regulares é a que se relaciona com a existência prévia de um título de propriedade, para se iniciar o registro do parcelamento do solo urbano (art. 18, I, da Lei 6.766/79).

Isso porque, a despeito de inexistir um levantamento oficial acerca da falta de titulação regular em solo brasileiro, como já visto, a irregularidade fundiária (aí entendida como falta de titulação) é alta. Em Florianópolis/SC, em 2015, estimava-se que o problema alcançava 44,42% do território (IBAM, 2015). Percentuais muito parecidos são estimados em outras grandes cidades brasileiras, variando de 40% a 70% (ROLNIK, 2006, p. 29 e 55).

No capítulo 2, subtítulo 2.3, foram apresentados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, os quais revelam que, em 2019, pelo menos 14,4% dos domicílios do país não dispunham de nenhum documento para demonstrar sua “propriedade” (em conceito alargado utilizado por aquela pesquisa, na medida em que qualquer documento que demonstre a “legitimidade” da ocupação é considerado como título de “propriedade”). Então, mesmo quando se analisa pelo conceito “alargado” de “propriedade” se tem o equivalente a 24 milhões de pessoas sem um título legítimo da ocupação.

A ocupação sem título de propriedade poderá ser qualificada como “posse”, como já visto antes, no capítulo 2, subtítulo 2.3. A legislação do Município de Florianópolis, por exemplo, dispõe que terrenos de posse podem ser objeto de uma inscrição imobiliária¹⁰⁶. Esses terrenos, todavia, serão “inscritos a título precário, mediante procedimento administrativo, exclusivamente para efeitos fiscais, desde que possam ser identificados o posseiro, as dimensões e confrontações do imóvel pelo órgão competente” (art. 33 do Decreto 5.156, de 24 de setembro de 2007) (FLORIANÓPOLIS, 2007). O § 2º deste mesmo dispositivo estabelece que “não serão cadastrados imóveis localizados em áreas de invasão, de encostas, de mangue, de dunas ou outras áreas de preservação permanente ou de proteção manancial”.

O principal propósito, portanto, de uma inscrição imobiliária administrativa é garantir a arrecadação tributária do Município, não servindo, por exemplo, como título para garantia de um financiamento bancário. A limitação da inscrição para “áreas de invasão¹⁰⁷, de encostas e de outras áreas de preservação” não limita apenas inscrições imobiliárias a “invasores” propriamente ditos. Também pode resultar na negativa para aqueles terrenos que estejam localizados em gleba de posse, em cenário que não foi realizado o parcelamento do solo, mas foi o possuidor quem, de fato, vendeu quinhão da área maior. Ou seja, o titular legítimo da posse transferiu parte do seu direito a terceiros, mas sem se atentar para as regras de parcelamento do solo¹⁰⁸.

De qualquer modo, mesmo com a inscrição imobiliária, a área que esteja nessa condição, isto é, que não disponha de um título de propriedade, e embora possa ser ocupada, não poderá ser objeto de um parcelamento do solo urbano formal, o que, por sua vez, inviabiliza a existência, pelo caminho “normal” do loteamento, conforme descrito no capítulo 3, subtítulo 3.1, de títulos de propriedade individualizados para as áreas fracionadas ao arripio da lei.

A falta de títulos de propriedade individualizados gera severas consequências para toda economia do país, conforme será visto mais adiante.

É possível verificar, há longa data, a preocupação do governo em relação à ausência de títulos de propriedade. A matéria foi uma das motivadoras para que o governo militar

¹⁰⁶ A inscrição imobiliária é a numeração sequencial adotada pelos municípios, administrativamente, que formam o seu cadastro imobiliário, e serve para designar um lote ou uma construção em seu território. A principal utilidade é para fins fiscais. A inscrição imobiliária também é conhecida como “inscrição do IPTU”.

¹⁰⁷ Não raras vezes, essas invasões ocorrem em terrenos públicos e o Poder Público acaba não tomando nenhuma providência para recuperar a sua posse, o que acarreta grandes áreas ocupadas por inúmeros posseiros, sem título de propriedade e sem qualquer inscrição imobiliária, conforme menciona Helly Lopes Meirelles (*in* Direito de Construir. 9ª ed. Malheiros: 2005. p. 164)

¹⁰⁸ Situação que pode ocorrer em relação a imóveis que estejam afetados por uma área de preservação permanente, por exemplo. Com isso não se quer defender uma ocupação irregular em área de preservação permanente, mas apenas constatar que elas existem e apontar quais são as prováveis consequências jurídicas.

promulgasse o Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), que criou, entre outras coisas, o instituto da “concessão de direito real de uso” dos terrenos públicos, pelo qual, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 161):

Pretendia-se que esse instituto viesse a substituir a doação de terrenos públicos a pessoas carentes. O processo de outorga era simples (não seria necessário lavrar uma escritura pública); o concessionário poderia utilizar o imóvel como se fosse dono, e se pretendia, especialmente, que ele pudesse utilizar seu título como garantia de financiamento para a edificação. Mas, na prática, isso não funcionou.

Dada a importância do tema e a falta de resultado, o Estatuto das Cidades, em 2001, em seu art. 48, deu novo comando expresso no sentido de que tais concessões “constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais”. Todavia, e apesar do comando legal expresso, esse instituto continua quase inexistente em solo brasileiro, sobretudo pelas suas muitas condicionantes e por estar limitado a áreas definidas como de interesse social (UCHUOA e RODRIGUES, 2016).

Essa preocupação em relação à ausência de título de propriedade continua latente para o poder público, consoante se pode constatar a partir da exposição de motivos da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que foi convertida na Lei 13.465/17, também já apresentada no Capítulo 2, subtítulo 2.2. Ou seja, o problema persiste.

Logo, se ainda existe um grande percentual de áreas do território brasileiro com problemas de titulação, é possível especular que a exigência de um título formal de propriedade para se iniciar o processo de parcelamento do solo urbano seja, também, um fator limitante para a sua realização.

Enfim, sob todos os aspectos, indubitavelmente, o instituto do parcelamento do solo urbano, como está previsto na legislação brasileira e operacionalizado pelo Poder Público, tem dificultado a realização de novos loteamentos, encarecido a moradia e prejudicado o desenvolvimento econômico de toda a sociedade.

5 O INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO TAL QUAL CONCEBIDO É UMA INSTITUIÇÃO EXTRATIVISTA: COMO TRANSFORMÁ-LA NUMA INSTITUIÇÃO INCLUSIVA

Ao longo de toda história do Brasil a irregularidade fundiária foi uma constante. Apesar dos dados serem esparsos e não existirem bancos oficiais centralizados sobre o tema, aquilo que é possível coletar e que está disponível pelos órgãos públicos mostra que há mais ocupação irregular do que regular, como foi visto no segundo capítulo.

Foi possível ainda constatar que o modelo utilizado para realizar o parcelamento do solo urbano é demasiadamente burocrático, confuso e, em larga medida, muito custoso, como se pôde verificar no terceiro capítulo.

No quarto capítulo, verificou-se, com base em estudos econométricos, que algumas exigências impostas pela legislação têm o condão de induzir mais informalidade, bem como que a irregularidade fundiária urbana não atinge apenas as camadas mais pobres da sociedade, mas, em certa medida, a todas as faixas de renda.

Também se viu, no segundo capítulo, subtítulo 2.1, que as instituições econômicas e políticas são as regras do jogo da vida em sociedade e elas podem incentivar a geração de riqueza e diminuir a pobreza, ou podem dificultar a geração de riqueza e privilegiar apenas alguns grupos em detrimento de toda sociedade.

Com esse apanhado, é possível, agora, analisar, a luz dos conceitos das instituições inclusivas e extrativistas, se o instituto do parcelamento do solo urbano se caracteriza como as primeiras ou como as segundas.

5.1 O PARCELAMENTO DO SOLO BRASILEIRO: UM INSTITUTO “INCLUSIVO” OU “EXTRATIVISTA”?

A pergunta que é colocada no título será abordada a partir da análise da doutrina brasileira sobre o tema, corroborado pelo arcabouço jurídico e pelos dados empíricos apresentados nos capítulos anteriores. A resposta curta, no entanto, é que se trata de um instituto extrativista.

5.1.1 A percepção da doutrina brasileira sobre parcelamento do solo urbano

Em reiteradas oportunidades, uma considerável e respeitável parcela da doutrina brasileira, que se debruça sobre os problemas das cidades, entendeu e defendeu que o problema da favelização brasileira, da ocupação irregular do solo, atenderia ao grupo que se beneficia da “especulação do mercado imobiliário”.

É o que se infere, por exemplo, do seguinte trecho da obra de Ermínia Maricato (1996, p. 102):

Quando os neoliberais criticam a excessiva regulação do Estado sobre o solo urbano e quando algumas agências internacionais relacionam essa excessiva regulação com a carência de moradias, eles estão corretos. Mas não há como fazer omeletes sem quebrar os ovos. A excessiva regulação não se deve apenas a "irracionalidades" (embora elas existam) presentes na burocracia estatal. Ela é fundamental para assegurar a realização da renda imobiliária, num mercado altamente concentrador. A tradição do Estado brasileiro, como já vimos, foi de empenhar-se mais na defesa do patrimônio privado do que do público, já que as raízes nacionais mostram profunda imbricação entre os patrimônios públicos e privados. Além de não investir de forma eficaz, e até por isso mesmo, o Estado ignora a ocupação generalizada das áreas públicas e até mesmo das áreas de proteção ambiental.

É realmente surpreendente como as camadas dominantes conseguiram infundir na desinformada opinião pública brasileira que: a) o bode expiatório da atual crise é o Estado que foi até agora por ela moldado, b) que a privatização do Estado é a principal alternativa para a crise, e c) atribuir às forças organizadas e democráticas a responsabilidade pela defesa desse Estado marcadamente ineficaz para os interesses da maioria.

Este texto foi escrito ainda na década de 1990. Mais recentemente, a mesma autora voltou a afirmar que a legislação está a serviço do “movimento especulativo imobiliário” e que tal situação expandiria as fronteiras da cidade para a ilegalidade pelas classes de baixa renda (MARICATO, 2017, pos. 177):

Segundo pesquisa coordenada por Helena Menna Barreto Silva, entre 2005 e 2012 o preço da unidade residencial nova vendida no mercado paulista dobrou, e do imóvel usado triplicou, subindo além de todos os indicadores. E tudo especialmente porque a terra se manteve sem controle qualquer estatal, apesar das leis e dos planos que objetivavam o contrário. No mais dos casos, as Câmaras Municipais e prefeituras flexibilizaram a legislação, ou apoiaram iniciativas ilegais para favorecer empreendimentos privados. Uma simbiose entre governos, parlamentos e capitais de incorporação, de financiamento e de construção promoveu um boom imobiliário que tomou as cidades de assalto. Uma sucessão de despejos e incêndios em favelas, situadas no caminho de grandes obras ou em áreas valorizadas pelo movimento especulativo imobiliário, foi constatado em vários estudos, sites e blogs. As periferias urbanas e metropolitanas se expandiram horizontalmente em direção a novas fronteiras, graças ao especulativo mercado de terras.

Nesse último recorte, e de acordo com aquela autora, haveria a comunhão de interesses de alguns pequenos grupos, governos, parlamentos e o mercado financeiro, para burlar leis, em favor do mercado especulativo de terra.

O mesmo raciocínio é seguido na tese de doutorado da Dra. Luciana Nicolau Ferrara (2013, p. 210), que afirma que os “representantes políticos não desconheciam a produção da irregularidade, ao contrário”. A autora defende que por interesse político (votos a serem conquistados), prefeitos e vereadores autorizam, verbalmente, o loteamento ou prometem a futura regularização, assim como por interesses econômicos, na medida em que os políticos influenciariam as decisões dos órgãos técnicos para beneficiar a aprovação de seus próprios loteamentos, numa clara situação de oportunismo e de relacionamentos escusos. A autora ainda afirma que “a produção da irregularidade urbana não se restringe ao descumprimento de legislação por parte de loteadores e compradores de lotes, mas passa também por relações imbricadas de interesse econômico e de poder, que ocorrem de forma oculta”.

Vê-se, novamente, a defesa do argumento de que existe uma comunhão de interesses de alguns grupos específicos para se obter vantagens políticas e/ou econômicas.

Da mesma forma, a doutrina do renomado José Afonso da Silva também corrobora a tese de que a lei do parcelamento de solo urbano impediu que a classe trabalhadora mais carente tivesse acesso à propriedade urbana, o que aumentou a favelização das cidades (SILVA, 2010, p. 23):

É certo que a Lei Lehman (Lei 6.766/1979) pretendeu corrigir essa situação [loteamentos clandestinos], fechando essa alternativa, que era a única forma de acesso do trabalhador pobre a propriedade urbana, sem lhe abrir outra possibilidade. Por isso, um dos resultados que se aponta com a promulgação da lei é o crescimento de favelas.

Em obras mais recentes, também se destaca a comunhão de interesses de alguns pequenos grupos em seu próprio benefício, com se vê nos ensinamentos do jurista Victor Carvalho Pinto (2005, pos. 262/81):

A escolha dos temas do plano diretor e do direito de propriedade decorre da percepção de que o urbanismo brasileiro padece de dois graves problemas institucionais. As ações do Poder Público, representadas pelo zoneamento e pelas obras públicas, não obedecem a uma racionalidade técnica. Com frequência, atendem a pressões econômicas e interesses políticos particularistas e contribuem para agravar os problemas urbanos. Contribui para tal situação o fato de que a política urbana pode produzir fortunas ou desgraças do dia para a noite, uma vez que o valor econômico dos imóveis urbanos é enormemente influenciado pelas obras realizadas em sua vizinhança e pelos índices urbanísticos que definem seu potencial construtivo. Ambos os temas encontram-se, portanto, intimamente entrelaçados. De um lado, a “loteria”

do uso do solo estimula a pressão dos proprietários sobre o Poder Público, criando um ambiente político adverso ao planejamento. De outro, o benefício ou prejuízo causado pela legislação urbanística assume contornos de maior injustiça na medida em que deixa de obedecer a uma fundamentação técnica.

[...]

É importante, desde logo, reconhecer os limites da abordagem jurídica do fenômeno urbano, especialmente em um país em desenvolvimento como o Brasil. As cidades crescem, em sua maior parte, à margem da lei. Nisso não diferem de outras atividades, como as encontradas na chamada economia informal. As causas desse fenômeno são diversas, abarcando desde o baixo poder aquisitivo da maior parte da população até o papel restritivo desempenhado pela legislação urbanística sobre a produção imobiliária.

A mesma linha argumentativa é vista na obra do arquiteto e urbanista brasileiro, Dr. Flávio Villaça, para quem o mercado imobiliário está submetido aos interesses das elites, as quais estabelecem um padrão de segregação em relação às classes mais pobres. Para estabelecer a segregação este grupo, a elite, procura controlar o estado de três maneiras diferentes: a localização dos organismos governamentais, a produção da infraestrutura e a legislação urbanística, especialmente a de parcelamento e zoneamento (VILLAÇA, 1998, p. 352/5). A toada é seguida por diversos outros doutores e estudiosos da economia, arquitetura e urbanismo (NERY, 2012; GONZALES *apud* BICCA, 1985, p. 81-100; BIDERMAN, 2007; ÁVILA, 2015, p. 304/21; MARTINS, 2003, p. 263/73; ROLNIK, 1999, p. 126/33).

Há, outrossim, aqueles que defendem de forma contundente que a política de dificultar o parcelamento do solo e depois limitar a prestação de serviços públicos (como fornecimento de água, energia elétrica, coleta de esgoto, *etc.*) em áreas fracionadas ao arrepio da lei do parcelamento do solo não teria como propósito principal atacar os empreendedores “clandestinos”, mas sim desencorajar a imigração de populações mais pobres de outras regiões, para “proteger” as elites locais (FELER, 2008).

O fato é que a regularidade da ocupação passou a ser aferida exclusivamente a partir do cumprimento (ou não) de determinados ritos e procedimentos formais previstos na legislação, muitas vezes sem qualquer tipo de embasamento técnico ou análise de resultados. Esses ritos e procedimentos foram criados a partir do entendimento de algumas pessoas, que, em algum momento, consideraram importante os estabelecer e detinham as ações coercitivas políticas necessárias para os impor aos demais, isto é, detinham o monopólio da força¹⁰⁹. A crença coletiva de toda a sociedade no estado e na legislação posta dá amparo ao sistema (YUVAL, 2011, p. 443), independentemente da qualidade dos resultados, e permite que alguns

¹⁰⁹ “[...] a política é um conjunto de ações coercitivas para decidir sobre fins coletivizados”. (GIANTURCO, 2019, p. 76).

lotes urbanos que seguiram este ou aquele procedimento sejam considerados “regulares”, ao passo que outros, mesmo que disponham do mesmo espaço físico e medidas daqueles “regulares”, não.

Esse tipo de prática levou à “fuga em relação à realidade concreta” das cidades e “gerou uma produção intelectual abstrata e alienada também por muitos dos que fizeram uma leitura crítica do capital imobiliário e da renda imobiliária” (MARICATO, 1996, p. 12).

Independentemente do viés ideológico dos doutrinadores, é um consenso que o sistema imobiliário brasileiro, como está construído, embora por vezes possa dar amparo a discursos atribuídos ao perfil ideológico da esquerda e em outros a discursos do perfil ideológico de direita, privilegia um “padrão elitista” de ocupação do solo, do “dever ser”, muito distante do que “de fato é”.

Assim, consideradas as características das instituições inclusivas e extrativistas delimitadas no segundo capítulo, a percepção da doutrina, pois, é a de que a legislação que regula o parcelamento do solo urbano tem incentivado a propagação de uma instituição extrativista, pois beneficia o grupo especulativo do mercado financeiro, as elites locais e o respectivo grupo político, em detrimento das classes mais pobres.

5.1.2 O parcelamento do solo urbano é uma instituição extrativista

A percepção da doutrina trazida acima encontra amparo nos dados empíricos coletados neste trabalho (apresentados no capítulo 3) e nos estudos econométricos (apresentados no capítulo 4).

No capítulo 3, subtítulo 3.2.3, demonstrou-se que o loteamento, mesmo o mais simples, passará por 37 etapas, 17 órgãos distintos, e demorará, em média, 4 anos e 1 mês para ter a aprovação perante a Prefeitura de Florianópolis/SC. Além disso, apenas 11 loteamentos foram aprovados, ao longo de 5 anos (janeiro de 2015 a janeiro de 2020), na referida cidade. No mesmo período, perante o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, foram autuados 214 processos envolvendo problemas com “parcelamento do solo”, “ordem urbanística”, e “crime contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural”.

Os números não diferem dos encontrados para a maior cidade do país, São Paulo/SP, que de janeiro de 2013 a janeiro de 2020, em 7 anos, concedeu apenas 19 alvarás para loteamento, com tempo médio de aprovação de 4 anos e 3 meses. Estima-se que esses loteamentos tenham disponibilizados, no máximo, 10 mil lotes urbanos. De outro lado, segundo

os dados do próprio município, existiam, no acumulado até 2020, 5.661 ocupações que deveriam ter sido objeto de um parcelamento do solo, nas quais se estima que existiam 841.498 lotes não individualizados/regularizados. Ou seja, apenas uma pequena parcela da sociedade tem conseguido acessar lotes formais de terra.

E o procedimento estabelecido pela legislação, para definir um tipo de ocupação “ideal”, distante da “cidade real”, ainda tem o demérito de encarecer toda cadeia produtiva, conforme visto no subtítulo 3.2.5 daquele mesmo capítulo, a partir de estudo encomendado pelas entidades empresárias, isto é, por aqueles que a doutrina urbanística “tradicional”, trazida no subtítulo anterior (5.1.1), entende que seriam, justamente, os “beneficiados” (o mercado financeiro) pelo sistema jurídico como se encontra.

Em todo caso, resta claro, pelos números coletados, que o procedimento formal de produção e individualização de lotes urbanos está a serviço de apenas parte da população, as classes mais abastadas, com padrões de habitação mais elevados, e tem prejudicado o desenvolvimento saudável do mercado imobiliário.

Os números também indicam, agora dos estudos econométricos, conforme visto no capítulo 4, que os critérios materiais escolhidos pelo legislador reforçam o favorecimento da ocupação regular do solo apenas para as camadas mais abastadas da população.

É a conclusão que se pode ver no subtítulo 4.1 daquele capítulo, no qual três estudos econométricos distintos apontaram que quanto mais exigências legais existem, mais se induz a informalidade, notadamente no que se refere ao tamanho mínimo de lote, sobretudo porque o padrão está muito acima do que as camadas mais pobres da população podem custear. Este foi o critério objetivo que permitiu comparar as cidades que estabeleceram padrões maiores ou menores a partir da definição da lei federal, na década de 70. Os estudos, todavia, sugerem que outros critérios materiais também influenciam, tais como: estabelecer a obrigatoriedade de doação de áreas públicas; exigir a apresentação de diversas certidões; exigir título de propriedade; estabelecer a obrigatoriedade de perímetro urbano/rural; e exigir que as obras sejam todas finalizadas antes do início da comercialização dos lotes.

Embora, de fato, as camadas mais pobres da população sejam as que mais sofrem com a ocupação irregular, os dados apresentados no subtítulo 4.2, do capítulo 4, demonstram que se trata de um problema que atinge todas as camadas da população, inclusive as mais ricas (embora em percentual menor), o que afasta a pobreza como único e exclusivo fator determinante.

Os números também indicam que o custo da moradia em solo brasileiro, ao se considerar as mesmas variáveis com outros países (valor médio do imóvel dividido pela renda

média anual domiciliar), é consideravelmente mais elevado e há evidências robustas de que, como regra, um índice PIR elevado decorre de legislações restritivas, conforme visto no subtítulo 4.3 do capítulo 4.

É oportuno registrar, outrossim, que existe um problema de titulação formal em solo brasileiro, demonstrado tanto no capítulo 2, subtítulo 2.2, quanto no capítulo 4, subtítulo 4.5, a qual pode atingir de 40% a 70% do território. Estabelecidos esses dados, considerando que a primeira exigência para se fazer um parcelamento de solo é, justamente, haver um título formal, é possível especular que, só aí, uma parcela considerável do território brasileiro não está apta a ser objeto de um parcelamento do solo, o que contribui para excluir parte relevante da população da ocupação legal e regular.

Lamentavelmente, conforme se viu ainda no capítulo 2, subtítulo 2.4, desde a colonização do Brasil, com o sistema real de sesmarias e, depois, com a Lei da Terra, de 1850, quando se proibiu a conversão da posse em título de propriedade, para se beneficiar os grandes latifundiários em detrimento dos “novos entrantes”, grupos, às vezes deliberadamente e em outras vezes involuntariamente (e cheios de boas intenções), utilizaram a lei como um instrumento para impor sua visão de mundo independentemente dos efeitos que acarretariam para o resto da sociedade e isso causou prejuízos para a imensa maioria da coletividade¹¹⁰.

Portanto, diante de todos esses aspectos, não resta dúvida de que o instituto do parcelamento do solo urbano, em território brasileiro, é uma instituição extrativista, que não tem contribuído para o desenvolvimento sustentável do país e precisa ser alterado.

5.2 OS PREJUÍZOS DECORRENTES DA OCUPAÇÃO IRREGULAR ADVINDOS DO INSTITUTO EXTRATIVISTA

A irregularidade fundiária, a falta do título de propriedade, e a conseqüente falta de um loteamento regular desencadeiam uma série de outros problemas.

Inicialmente, trata-se de um crime qualificado contra a administração dar início ou fazer loteamento sem autorização do poder público, ou em desacordo com o ato de licença concedido, quando inexistente o título legítimo de propriedade (art. 50, § único, II, da Lei

¹¹⁰ “Mas, infelizmente, a lei não se ateu às funções que lhe são próprias. Ao extrapolá-las, não é que tenha apenas agido de modo irresponsável e discutível. Ela foi além: agiu em oposição direta a seu fim; foi usada para destruir o próprio objetivo, ou seja, para aniquilar a justiça pela qual deveria zelar; para limitar e destruir direitos que deveria respeitar. Colocou a força coletiva à disposição dos inescrupulosos que querem explorar, sem riscos, a pessoa, a liberdade e o trabalho dos outros; converteu a espoliação em direito, para defendê-la, e a legítima defesa em crime, para puni-la” (BASTIAT, 2016).

6.766/79). Este é um crime, todavia, que incorre o loteador (quem constrói o loteamento, vende ou promete vender), e não os adquirentes dos lotes.

Daí que um dos primeiros requisitos para realizar o parcelamento do solo é a existência de uma matrícula no Registro de Imóveis, na forma do art. 18, I, da Lei 6.766/79, ressalvado o parcelamento popular conduzido por um ente público (§ 4º do mesmo dispositivo).

A questão que aqui está posta é que o imóvel, seja um terreno, seja uma construção, enquanto algo físico, não representa um ativo até que possa assim ser traduzido num título formal de propriedade, nas precisas palavras de Hernando de Soto (2001, p. 64):

O que têm as representações formais de propriedade que as permitem exercer uma função adicional? Não são apenas os substitutos dos ativos? Não. Eu repito: uma representação formal de propriedade tal como uma escritura não é a reprodução da casa, como uma fotografia, mas uma representação de nossos conceitos sobre a casa. Especificamente, representa as qualidades invisíveis com o potencial de produzir valor. Essas não são qualidades físicas da casa em si, mas, em vez disso, qualidades econômicas e socialmente significativas que nós atribuímos à casa (tal como a possibilidade de usá-la para uma variedade de propósitos que podem ser afiançados por direitos de retenção, hipotecas, direitos de uso e outros compromissos).

A inexistência do título formal de propriedade, logo, por si só, já causa prejuízo para a sociedade como um todo, na medida em que parte considerável da riqueza produzida fica invisível para a economia formal e acarreta insegurança jurídica (ao dificultar a identificação dos proprietários e afastar os possuidores do mercado regular de crédito).

Isso porque o detentor de um imóvel sem título de propriedade não consegue acesso ao crédito imobiliário¹¹¹, como regra, o crédito mais barato que existe¹¹², haja vista que o sistema bancário (e qualquer outro disposto a conceder crédito) procura ter alguma segurança de que terá meios de reaver o capital emprestado (OLIVEIRA e WOLF, 2016, p. 21). Sem o financiamento imobiliário o valor do imóvel fica inferior ao que poderia ser e as condições de negociação ficam mais restritas (AGUIAR, 2014), na medida em que é difícil que uma pessoa disponha de todo preço do imóvel para pagar de uma só vez.

¹¹¹ 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹¹² De acordo com o Banco Central do Brasil, disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/20773-taxa-media-de-juros-das-operacoes-de-credito-com-recursos-direcionados---pessoas-fisicas---fi>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Se, em conjunto com a inexistência de um título formal, o imóvel também não possuir uma inscrição imobiliária, por estar localizado em gleba invadida (seja de um terreno público, seja de um terreno particular, seja por ser um terreno que deveria ser protegido, por questões ambientais), também não será possível conseguir um alvará de construção¹¹³ (FLORIANÓPOLIS, 2000)¹¹⁴.

Sem o alvará de construção, atualmente, também não está permitida a ligação definitiva de energia elétrica (Resolução ANEEL 414/2015, arts. 27, I, “a”, c/c o art. 52, §§ 2º e 3º)¹¹⁵ – a despeito da existência de legislações locais que procuram mitigar a exigência, como é o caso de Florianópolis/SC (FLORIANÓPOLIS, 2018), reiteradas decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal já definiram que é a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL o órgão competente para regular o tema, em função da competência constitucional da União) (STF, 2011), assim como não é possível realizar a ligação de água, conforme se infere dos documentos exigidos, como exemplo, pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento de Santa Catarina, a CASAN¹¹⁶.

Se não houver lotes regulares disponíveis na cidade, a proibição legal para tentar coibir ligações de água e esgoto em ocupações irregulares não impedirá que as pessoas ocupem e construam ao arrepio das normas vigentes, porque moradias são necessárias. Farão “gatos” das redes (BRASIL, 2019, p. 79/96) e erguerão suas casas. Ao terminar a construção, o próximo ato administrativo que deveria ocorrer é a concessão do “Habite-se” (FLORIANÓPOLIS, 2000)¹¹⁷, outro documento fornecido pela Prefeitura que serve para informar a terceiros que aquele imóvel atende aos requisitos legais e foi construído de acordo com o projeto apresentado (SILVA, 2010, p. 450). Nada disso ocorrerá.

Sem todos esses documentos, sobretudo sem que exista uma matrícula de imóveis, não haverá registro regular da propriedade nos Registros de Imóveis, e se inexistente o título individualizado do imóvel, não há a averbação da construção, momento em que se verificaria a

¹¹³ “45. Os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto à Prefeitura a aprovação do seu loteamento e, depois de consegui-la, abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado mas sem a inscrição no Registro de Imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive quanto à obtenção de licença para edificá-los.” (SILVA, 2010, p. 339)

¹¹⁴ Art. 31, § 1º, do Código de Obras de Florianópolis/SC, Lei Complementar Municipal 60, de 11 de maio de 2000. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-florianopolis-sc>. Acesso em 30 mai. 2020.

¹¹⁵ Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bren2010414.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹¹⁶ Disponível em: <https://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/ligacao-da-agua#0>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹¹⁷ Arts. 41 e 42 do Código de Obras de Florianópolis/SC, Lei Complementar Municipal 60, de 11 de maio de 2000. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-florianopolis-sc>. Acesso em 30 mai. 2020.

regularidade dos recolhimentos tributários incidentes sobre a construção: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, devido ao Município, e a contribuição previdenciária devida em relação aos obreiros que realizaram a obra (RFB, 2009). E, então, há o prejuízo tanto para o Município quanto para a previdência social, esta última já altamente deficitária¹¹⁸.

Como já visto acima, a ausência do título de propriedade também implica valor inferior do imóvel. A transferência por valor inferior ao que poderia ser não prejudica apenas o “proprietário” (no caso, o possuidor), que recebe menos capital por seu patrimônio, implica também recolhimento tributário do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) a menor, haja vista que a base de cálculo deste tributo é o valor venal do imóvel (art. 38 do Código Tributário Nacional)¹¹⁹ o que é prejudicial para os municípios. Há, também, a redução do número de negócios¹²⁰.

Outro problema comum quando há a ocupação irregular e a inexistência de um cadastro regular do arruamento da região é que os moradores daquele lugar não possuem um endereço postal formal, isto é, estão fora do serviço público de entrega de correspondências¹²¹ e, não raras as vezes, não conseguem contratar regularmente serviços de tv à cabo, internet e receber encomendas (MARICATO, 1996, p. 21).

Quando se olha para as áreas de invasão propriamente ditas (que podem ser históricas e consolidadas, ainda que estejam em áreas que deveriam ser de preservação permanente; ou em terrenos particulares ou públicos abandonados) é possível que além de o imóvel não ter o alvará de construção, não terá também o “habite-se”. A ausência deste documento empurra para a informalidade aqueles comércios, prestadores de serviço e indústrias que se estabelecem nestes imóveis, uma vez que é necessário, para estarem em funcionamento “formal”, um “alvará de funcionamento” (MEIRELLES, 2005, p. 214), cuja concessão depende, entre outras coisas, da existência do “habite-se”¹²².

¹¹⁸ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2019/06/previdencia-social-registra-deficit-de-r-136-bilhoes-em-abril/>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹²⁰ Conhecidos e não conhecidos – em relação a estes últimos, embora não existam dados oficiais, é possível sugerir que são muitos, haja vista que boa parte das transações ocorre entre imóveis sem titulação formal, de maneira que o município acaba por nem saber que as transações estão ocorrendo, por falta de maneiras de controle.

¹²¹ Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/justi%C3%A7a-determina-que-correios-fa%C3%A7am-entrega-em-%C3%A1reas-desassistidas-de-santa-rosa-1.259141>
<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/moradores-de-areas-irregulares-nao-recebem-correspondencias-abhn1bxxb3h7tj5qvl6hvi6a6/>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹²² Salvo a exceção prevista pela legislação para os casos de microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte (art. 7º, § único, I, da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

Sem a possibilidade de ter o alvará de funcionamento, o negócio não consegue emitir notas fiscais, passa a sonegar tributos, e, de novo, prejudica as contas públicas, além de os empreendedores, neste cenário, ficarem na informalidade, sem conseguir comprovar renda ou ter os respectivos recolhimentos previdenciários. É possível, outrossim, especular que a inexistência de linha de crédito para esses empreendedores (por ausência de alvará de funcionamento) dificulte a expansão do negócio, o aumento da produtividade e a geração de novos postos de trabalho.

Do mesmo modo, não se pode deixar de lado o problema da corrupção que assola o país, na medida em que, quanto mais difícil for para os cidadãos para adquirir e ocupar de forma regular os seus lotes, mais fácil é que o sistema seja corrompido, pois deixa mais arbitrária e subjetiva a concessão de licenças e alvarás (MARICATO, 1996, p. 23; PEREZ FILHO, 2019; NIEBUHR, ASSIS e DALMARCO, 2019, p. 1).

Por outro lado, sob um aspecto subjetivo, há também um sentimento de exclusão por parte das pessoas que ocupam um espaço dito “ilegal”, de não-pertencimento à sociedade, de medo, inclusive (e sobretudo) contra os próprios agentes do estado (cuja existência, paradoxalmente, teria justamente a função de os proteger), conforme relatado em entrevistas que embasaram tese de doutorado em Sociologia de Boaventura de Sousa Santos (1977):

A polícia não tinha delegacias em Pasárgada e, mesmo se as tivesse, é improvável que fossem solicitadas pela população para intervir em casos de conflito, e as delegacias policiais nas áreas urbanizadas próximas também não eram chamadas a agir. Quando se pergunta aos moradores mais antigos as razões por que eles não usavam os serviços da polícia, eles primeiro riem pela surpresa que lhes causa tal pergunta - tão óbvio é a resposta. Depois fazem um esforço para expressar o óbvio. Desde os primórdios da ocupação do morro, a comunidade "entendeu" que estava numa contínua luta com a polícia. Antes de os terrenos de Pasárgada passarem para o domínio público, várias foram as tentativas empreendidas pela polícia para expulsar em massa os moradores.

Mais adiante, colhe-se, ainda:

Na expressão perspicaz de um deles, "nós éramos e somos ilegais". Recorrer aos tribunais para resolver conflitos sobre terras e habitações não só era inútil como perigoso. Era inútil porque "os tribunais têm que seguir o código e pelo código nós não tínhamos nenhum direito". Era perigoso porque trazer a situação ilegal da comunidade à atenção dos serviços do Estado poderia levá-los a "nos jogar na cadeia".

Há, portanto, um sentimento de impotência por parte das pessoas que vivem nestas ocupações irregulares, o que as deixa à margem do “estado de direito” e, por conseguinte, exclui

todas (ou quase todas) as suas relações econômicas do mercado formal (MARICATO, 1996, p. 83-84).

O que leva, finalmente, a um outro reflexo que é o impacto que tais ocupações irregulares causam no sistema jurídico como um todo. Os imóveis irregulares, mormente quando tal irregularidade se dá em relação a questões fundiárias (quando não há uma matrícula individualizada), não são rastreáveis por possíveis credores dos detentores desses imóveis, pois não há um cadastro único que mantenha o registro da posse (como ocorre em relação à propriedade). E mesmo quando existem escrituras dos direitos de posse, não existe a necessária segurança jurídica de que aquela posse está sendo exercida por quem consta na eventual escritura, haja vista que a posse depende de uma circunstância de fato (e não apenas de direito), nos moldes do art. 1.196 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Em arremate, convém resgatar os ensinamentos de Hernando de Soto, mencionado previamente. O resultado de sua pesquisa – que não está livre de críticas, mas que tem seu mérito, sobretudo no que tange à necessidade de facilitar a concessão de títulos de propriedade (REGUEIRA, 2007) – indica que: “toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque [quando] é representado em um documento de propriedade” torna-se “o sinal visível de um vasto processo oculto, conectando todos esses ativos ao restante da economia”. O que faltaria para as nações pobres, pois, seria a capacidade de traduzir facilmente ativos físicos em títulos jurídicos de propriedade (SOTO, 2001, p. 35).

Aquela conclusão permite deduzir que os efeitos negativos diretos e indiretos da ocupação irregular (consistente na falta da tradução desses ativos em títulos de propriedade) permeiam toda a economia brasileira, sob os mais variados aspectos, pela inexistência de uma conexão juridicamente válida entre o mundo dos fatos (a ocupação real do território urbano) e o sistema jurídico (títulos de propriedade).

Dessa forma, na medida em que este trabalho concluiu que o instituto do parcelamento do solo urbano é uma instituição extrativista, pois não está contribuindo para a titulação e ordenação das cidades brasileiras, em seus aspectos formais e materiais, é preciso apontar possíveis aperfeiçoamentos que possam o transformar em um instituto inclusivo.

5.3 BREVES APONTAMENTOS PARA INDICAR AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA TRANSFORMAR O PARCELAMENTO DO SOLO BRASILEIRO EM UM INSTITUTO INCLUSIVO

O objetivo desta pesquisa foi investigar se o parcelamento do solo urbano, como está instituído pela legislação, contribuía ou não para a irregularidade fundiária do país, isto é, se é uma instituição inclusiva ou extrativista. Este objetivo foi alcançado e a resposta foi encontrada. De fato, o instituto é extrativista e tem contribuído para vasta irregularidade fundiária brasileira.

Assim, nesta parte final do trabalho se pretende indicar alguns possíveis caminhos para aprimorar o instituto do parcelamento do solo urbano, os quais, no entanto, não são exclusivos, tampouco estão suficientemente fundamentados e estudados a ponto de exaurirem o tema. As ideias aqui apresentadas podem servir, tão-somente, como início de estudo para pesquisas futuras.

Desse modo, e partir dos dados coletados, é possível especular que algumas mudanças que podem contribuir para a transformação do parcelamento do solo urbano em uma instituição inclusiva passam pela adequação na seara federal, com a alteração da legislação federal, outras se referem à legislação municipal e outras ainda dizem respeito exclusivamente à burocracia estatal, como será visto adiante, iniciando-se pelas transformações mais gerais e amplas para as mais específicas e restritas a cada município, muito embora não tenham aparecido nesta ordem ao longo do trabalho.

Aliás, neste aspecto, é preciso apontar que, embora as etapas do procedimento e as dificuldades relacionadas à burocracia tenham sido tratadas por primeiro (no capítulo 3, quando se investigava o passo a passo para construir um loteamento), é mais racional e didático para o intuito deste trabalho que este tema seja tratado após as sugestões relacionadas à alteração da legislação federal (que foram tratadas no capítulo 4), em especial porque a burocracia se relaciona, precipuamente, à esfera municipal, mais restrita, ao passo que é na esfera federal, mais ampla e abrangente, que precisariam ocorrer as primeiras alterações no sistema.

5.3.1 Esfera Federal

A legislação federal que influencia no parcelamento do solo urbano é vasta. Algumas normas são mais relevantes que outras e foram amplamente analisadas ao longo deste trabalho, como é o caso da Lei 6.766/79, considerada o marco do parcelamento do solo no Brasil, e esmiuçada no capítulo 3, nos subtítulos 3.2.1 e 3.2.2.

Seguindo o estabelecido acima, a análise da lei não se dará pela ordem do texto legal, mas sim pela ordem racional-lógica da exigência que parece dificultar o procedimento primeiro.

5.3.1.1 Necessidade de título de propriedade (art. 18, I)

Entre as primeiras exigências que podem inviabilizar a realização de um loteamento é a necessidade de haver um título de propriedade, tendo em vista o que dispõe o art. 18, I, da Lei 6.766/79.

O título é, de fato, o que dá segurança para o registrador acerca de quem é o proprietário do imóvel objeto do parcelamento e dos seus confrontantes, conforme se viu no capítulo 2, subtítulo 2.3.

Todavia, como visto também no capítulo 2, subtítulo 2.2, e no capítulo 4, subtítulo 4.5, há uma parte considerável das terras brasileiras que não dispõe de um título de propriedade regular (estimada entre 40% e 70%), o que a afasta do caminho “normal” do parcelamento do solo urbano, eis que exige outros procedimentos prévios, para a regularização desse título, que pode ser, por exemplo, a propositura de uma ação de usucapião, para que se declare a titularidade do bem.

Esses procedimentos podem aumentar em muito o tempo e a burocracia para a realização do parcelamento do solo urbano. É o que se pode concluir a partir do relatório do Conselho Nacional da Justiça, que indica que uma ação judicial, da inicial até a sentença de 1º grau, em Santa Catarina, leva, em média, 5 anos e 5 meses (CNJ, 2020, p. 185).

E foi justamente em virtude de imbrólios jurídicos que a própria lei criou uma exceção à regra: quando se está diante de parcelamento popular, “destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação” (art. 18, § 4º, da Lei 6.766/79).

Esse dispositivo foi incluído na lei do parcelamento do solo urbano a posteriori, pela Lei 9.785/99, pois o legislador percebeu que, em muitas ocasiões, o parcelamento não ocorria pelo imbrólio judicial que se formava e isso prejudicava a todos os envolvidos. Da justificativa daquela lei, destacam-se os seguintes trechos (BRASIL, 1993):

Não possuindo o Poder Público bens dominicais suficientes para a implantação de loteamentos populares, necessita, quase sempre, de desapropriações para obtê-los, sujeitas, na ausência de consenso quanto à indenização, a processo judicial que, na prática, é demasiado lento e impede a pronta transferência do domínio ao expropriante e o deixa impedido de lotear ou desmembrar o imóvel, com enormes sacrifícios para a população carente de habitação.

[...]

Abrindo a possibilidade de registro imobiliário desse negócio, confere -se aos adquirentes instrumento hábil à prova de seus direitos, segurança e economia, na medida em que, consolidado o domínio do expropriante, o adquirente verá a sua posse convertida em propriedade, automaticamente, por efeito legal, sem necessidade de atos ulteriores ou custosa burocracia, gratuito que será, apresentada apenas a prova de quitação, o registro dessa "mutação".

[...]

Salvaguardados os direitos do proprietário, permitido ao Poder Público, imitado na posse, parcelar e ceder, desde logo, o imóvel à população carente e conferido aos adquirentes um título hábil, seguro e econômico, todos têm a ganhar com as presentes medidas propostas.

Repare-se que a percepção do legislador ao excepcionar a regra da necessidade de se ter um título de propriedade foi no sentido de agilizar a realização dos parcelamentos de solo e garantir que mais moradias fossem disponibilizadas às camadas mais carentes da população, ao mesmo tempo que se garantia um título de propriedade, segurança jurídica, diminuiria os custos e a burocracia.

Nessa mesma linha, a despeito de a Lei 13.465/17 (a lei da Reurb) não tratar de questões relacionadas à construção de um parcelamento do solo, para tentar organizar cidades, ela tratou de “parcelamentos irregulares já realizados”, com o intuito de, justamente, “titularizar direitos”.

A figura da regularização fundiária urbana, tratada por aquela lei, envolve, nos termos do seu art. 9º (BRASIL, 2017), “normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, determinando-se que o poder público busque a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Entre os objetivos da Reurb estão (art. 10): criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; e conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher. Para alcançar tudo isso, no art. 11, § 1º, a legislação autorizou os Municípios a “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”. Isto é, autorizou que fossem desconsideradas todas as exigências que teriam sido necessárias para se fazer o parcelamento regular do solo urbano, a fim de se regularizar o que estivesse irregular.

O art. 22, § 2º, da Lei 13.465/17 esclarece que se a demarcação urbanística objeto da Reurb incidir sobre imóveis ainda não matriculados, deverá ser aberta a respectiva matrícula. O art. 23, § 2º, por sua vez, ressalta que por meio da legitimação fundiária, o ocupante (beneficiado pela Reurb) adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado”.

O art. 44 da mesma lei ainda esclarece que o registro da Reurb implica a abertura de novas matrículas, quando estas não existirem, e o registro dos direitos reais resultantes do projeto de regularização. Já o art. 52 dispõe que cada unidade regularizada terá sua matrícula individualizada e o parágrafo único do mesmo dispositivo facilita a transferência da propriedade para aqueles que estiverem ocupando o lote, ao estabelecer que “os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária”.

A lei da Reurb, portanto, autorizou o Poder Público a criar título de propriedade onde havia apenas título de posse, simplificou a legislação e excepcionou as regras do Código Civil (tais como a necessidade de uma escritura pública para transferência de direito real).

A Reurb, pois, na mesma linha que visto na justificativa da Lei 9.785/99, foi mais uma tentativa da legislação brasileira em resolver um dos mais sérios problemas do país: a irregularidade fundiária, a insegurança jurídica, a burocracia excessiva, *etc.* Essa preocupação está expressa na exposição de motivos da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que foi convertida na Lei 13.465/17 (BRASIL, 2016):

Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

[...]

84. Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras – situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos.

Disso se nota que é mais um instrumento urbanístico para tentar ordenar e titularizar o solo urbano, sem que, no entanto, tenha substituído o parcelamento do solo urbano. Ela age em paralelo, ou melhor, a Reurb foi necessária em razão de o “caminho normal”, o loteamento, estar falhando para uma parte considerável do uso do solo urbano.

Ora, na medida em que o parcelamento do solo urbano (o gênero do “loteamento”) ainda existe no sistema jurídico brasileiro e não sofreu nenhum tipo de alteração significativa com a entrada em vigor da lei da Reurb, é de esperar que a irregularidade fundiária daí advinda continue a ocorrer, como foi visto nos capítulos 3 e 4, haja vista que a Reurb se limita a atacar as consequências da irregularidade fundiária do país, sem procurar solucionar suas causas.

O caminho “normal” da ocupação do solo, conforme se estabeleceu no Capítulo 3, ainda passa pelo parcelamento, em sua modalidade de loteamento, a qual, por sua vez, como regra, exige a existência do título de propriedade (a matrícula de imóvel – art. 18, I, da lei 6.766/79).

Considerando, entretanto, que, ainda na década de 1990, o legislador criou uma exceção à necessidade de título de propriedade (modificação realizada pela Lei 9.785/99) e, agora, mais recentemente, criou-se nova legislação com o intuito de titularizar aquelas ocupações provenientes de parcelamentos irregulares (mesmo que não disponham de qualquer título de propriedade), inclusive em áreas de proteção ambiental (art. 82 da Lei 13.465/17), não se verifica qualquer justificativa para continuar a se ter o título de propriedade como uma exigência prévia à realização de todo e qualquer parcelamento, na medida em que, se o parcelamento for realizado de forma irregular, depois da ocupação, a lei permite que essa área venha a ser titularizada, pelos seus legítimos possuidores.

O sistema jurídico passa a ser mais racional ao permitir que o parcelamento do solo possa ser levado a cabo também pelo seu legítimo possuidor, sobretudo porque, como visto no capítulo 2, subtítulo 2.3, o possuidor tem o direito de usar e gozar da sua posse como bem lhe aprouver, tem proteção jurídica e, inclusive, sua posse é transmitida aos seus herdeiros, sendo que a diferença entre possuidor e proprietário está, fundamentalmente, na existência ou não de um título formal de propriedade (e os direitos reais que daí decorrem).

Logo, tendo condições, o possuidor, de demonstrar que exerce a posse de forma mansa e pacífica sobre o imóvel que pretende lotear, não deveria a legislação criar óbice algum à realização de tal empreendimento, na medida em que em nada contribui para melhor ordenar a cidade. Os dados, aliás, como visto no capítulo 4, subtítulo 4.1, demonstram exatamente o

contrário. A dificuldade em se ter um título regular de propriedade acaba por incentivar a ocupação do solo de forma irregular.

Nesse sentido, recentemente, o Governo Federal, por Medida Provisória, já convertida em lei, a Lei 14.118, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021), incluiu na Lei do Parcelamento do Solo o art. 2º-A, que alarga o conceito de quem pode realizar o parcelamento, para além do “proprietário do imóvel”. Estão, também, legitimados o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro (alínea “b”); o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse (alínea “c”); a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária (alínea “d”); a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento (alínea “e”).

É um avanço, sem dúvidas. Mas todas essas situações, à exceção da alínea “c”, referente ao Poder Público, demandam a existência de um título de propriedade. E os dados indicam que o título de propriedade também pode ser um dos critérios que dificultam a realização do empreendimento.

O parcelamento do solo de área objeto de posse pode contribuir para a formalização das propriedades, na medida em que todo procedimento passará pelo crivo da municipalidade e pelo respectivo registro de imóveis, que terá a oportunidade de criar matrículas imobiliárias individualizadas para os lotes oriundos desse tipo de parcelamento, titularizando de forma regular o solo urbano brasileiro, antes mesmo de haver a ocupação irregular. Neste momento, o sistema jurídico do país incentiva a ocupação clandestina, para depois regularizar. É conveniente, pois, que já se permita a ocupação, mesmo das áreas sem um título de propriedade formal, de forma ordenada. Evitar-se-ia o problema antes mesmo de seu nascimento.

Desse modo, é recomendável que a exigência de se ter um título de propriedade da gleba que será objeto de parcelamento do solo urbano seja suprimida da legislação federal.

5.3.1.2 Histórico vintenário de propriedade (art. 18, II, da Lei 6.766/79)

O mencionado dispositivo legal estabelece que entre os documentos que precisam ser entregues para o registro do parcelamento do solo no respectivo registro imobiliário, está o “histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos vinte anos, acompanhados dos respectivos comprovantes”.

Ora, o título de propriedade regular tem como uma das suas principais razões de existir “dar segurança jurídica” aos respectivos proprietários, assim como a terceiros, isto é, o sistema jurídico está construído sobre o pressuposto de que o titular indicado como proprietário de determinada área na respectiva matrícula imobiliária é, necessariamente, o seu proprietário e goza de todos os direitos inerentes a essa condição. É o que foi visto no capítulo 2, subtítulo 2.3, e decorre do exposto texto legal (art. 1.245 do Código Civil).

Logo, se é para isso que serve o título de propriedade, não há qualquer razão de ser para se exigir que aquele que consta como proprietário de um determinado imóvel precise, além de apresentar o título, trazer o histórico dos proprietários anteriores, pelos últimos 20 anos. A referida exigência vai de encontro ao espírito da própria existência de um “título de propriedade”. Consoante já estudado no capítulo 2, o título de propriedade foi criado justamente para não haver mais necessidade de se provar a origem da “posse”¹²³ que era exercida.

Ademais, como visto no subtítulo anterior, não se mostra razoável exigir o próprio título de propriedade para se realizar um parcelamento do solo, o que faz concluir que há ainda menos razão de ser para a exigência atinente à apresentação do histórico de vinte anos da respectiva propriedade. Trata-se de mera exigência formal que em nada contribui para o parcelamento do solo. Pelo contrário, é uma exigência que aumenta a burocracia, aumenta a demora em se conseguir o registro do empreendimento e deixa todo o processo mais caro, conforme demonstrado no subtítulo 3.2.5 do Capítulo 3.

A exigência, inclusive, é maior que os eventuais possuidores do imóvel terão para se realizar a própria usucapião do terreno, procedimento que, *grosso modo*, reconhece o título de propriedade ao seu legítimo possuidor. No maior prazo, o possuidor precisa demonstrar que exerce sua posse por 15 anos (art. 1.238 do Código Civil) e no menor precisa demonstrar que a exerce por apenas 2 anos (art. 1.240-A também do Código Civil).

Se para aquele procedimento de usucapião, que cria direitos reais, o interessado precisará provar, no máximo, o exercício da posse por 15 anos, não parece ser razoável que o proprietário do imóvel, que já tem direitos reais sobre o bem, precise apresentar uma certidão vintenária da propriedade.

¹²³ Aqui entendida como a propriedade sem o respectivo título.

Não se pode perder de vista, ao final, que a documentação tratada neste subtítulo será entregue e processada ao próprio Registro de Imóveis, a entidade que também é a responsável por manter o histórico aqui pretendido. Ou seja, o loteador teria que pedir ao Registro de Imóveis uma pesquisa que, na sequência, será entregue ao próprio Registro de Imóveis. Isso pode ser entendido, inclusive, como violação ao disposto no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 13.726/18.

Desse modo, parece ser positiva a supressão do histórico vintenário, sobretudo porque o título de propriedade, por si, já é prova bastante, e essa medida também contribuiria para deixar o instituto do parcelamento do solo mais inclusivo, pois reduziria o prazo para o seu encerramento e os custos para seu registro.

5.3.1.3 Certidões do imóvel e do loteador (art. 18, IV)

O art. 18 da Lei 6.766/79 exige, ainda, que sejam apresentadas as certidões dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 anos, contados a partir do pedido de registro; de ações pessoais relativas ao loteador, pelo mesmo período; de ônus reais relativos ao imóvel; e de ações penais contra o loteador, também pelo período de 10 anos.

O parágrafo 1º do mesmo artigo legal estende a exigência das certidões para todos aqueles que tenham tido algum direito real sobre a respectiva matrícula no mesmo período, ou seja, para qualquer pessoa que tenha tido um daqueles direitos especificados no rol do art. 1.225 do Código Civil, o que pode resultar em algumas centenas de certidões.

O parágrafo 2º do mesmo artigo da lei esclarece que “a existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes”.

Trata-se de mais uma fase burocrática capaz de inviabilizar o procedimento, e cuja utilidade prática é inexistente. Isso porque a exigência aqui colocada não é prévia à “alienação dos lotes a terceiros”, é ainda anterior a essa fase. Trata-se de exigência para se registrar o próprio empreendimento e individualizar matrículas. Nesta fase, não há qualquer desfazimento ou ocultamento de patrimônio, que possa vir a prejudicar terceiros. Simplesmente, o loteador está registrando um novo empreendimento, que, em tese, aumenta o seu patrimônio e não o diminui.

Logo, o intuito da lei de “proteger terceiros” expresso no parágrafo 2º do mencionado artigo não é alcançado ao se fazer a exigência dessa documentação quando do registro do empreendimento. Tal exigência tem sentido inverso, haja vista que dificulta a realização de atividade econômica pelo empreendedor, o que, em tese, lhe deixa em situação financeira ainda mais precária.

Além disso, existem outras medidas legais que já servem para coibir a dilapidação/ocultação do patrimônio, com o fito de prejudicar credores, bem como para punir aqueles que assim procedam, como é o caso do art. 792 do Código de Processo Civil¹²⁴ e do art. 179 do Código Penal¹²⁵.

Desse modo, também essa exigência não tem razão de ser, pois só aumenta as já muitas fases a que está submetido o loteador em solo brasileiro, conforme foi visto no subtítulo 3.2.3 do Capítulo 3, que refletem nos estudos econométricos e nos dados coletados pelo Banco Mundial, os quais apontam o Brasil como um dos ambientes mais hostis para realização de negócios, conforme visto no subtítulo 3.2.5 do capítulo 3.

A supressão dessas exigências, portanto, também parecem contribuir para a facilitação do procedimento de parcelamento do solo urbano sem comprometer os interesses coletivos.

5.3.1.4 Tamanho mínimo de lote (art. 4º, II)

A Lei 6.766/79 também estabelece, em seu art. 4º, II, que os loteamentos deverão atender, pelo menos, a alguns requisitos, dentre eles, que os lotes deverão ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros.

Ao mesmo tempo que a legislação estabeleceu um tamanho mínimo de lote, criou a exceção. Não há a exigência desse mínimo “se o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”. Isso demanda que a municipalidade estabeleça regiões para “urbanização específica” ou “áreas de interesse social”, o que, naturalmente (pelas forças

¹²⁴ Art. 792. A alienação ou a oneração de bem é considerada fraude à execução: I - quando sobre o bem pender ação fundada em direito real ou com pretensão reipersecutória, desde que a pendência do processo tenha sido averbada no respectivo registro público, se houver; II - quando tiver sido averbada, no registro do bem, a pendência do processo de execução, na forma do art. 828; III - quando tiver sido averbado, no registro do bem, hipoteca judiciária ou outro ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude; IV - quando, ao tempo da alienação ou da oneração, tramitava contra o devedor ação capaz de reduzi-lo à insolvência; V - nos demais casos expressos em lei. § 1º A alienação em fraude à execução é ineficaz em relação ao exequente.

¹²⁵ Art. 179 - Fraudar execução, alienando, desviando, destruindo ou danificando bens, ou simulando dívidas: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa.

do mercado), ajuda a segregar a população urbana, ao invés de permitir que a cidade mescle, naturalmente, lotes com dimensões variadas, de acordo com a demanda existente.

Como visto fartamente acima, no subtítulo 5.1.1, a percepção de remansosa doutrina urbanística, corroborada pelos dados econométricos, é de que o estabelecimento de áreas específicas para se ter lotes menores do que o mínimo legal tem como único propósito afastar as camadas mais pobres da população das áreas ocupadas pelas camadas mais abastadas. É uma maneira de segregar “os pobres dos ricos”, pois, como visto, lotes com dimensões maiores tendem a ser inacessíveis para as camadas mais pobres da população, como constatado pelos estudos econométricos apresentados também no capítulo 4, subtítulo 4.1.

Nesse sentido, aliás, como foi visto no capítulo 4, o parcelamento do solo, como está concebido no sistema jurídico brasileiro, tem contornos de instituição extrativista, e está a serviço da imposição de padrões urbanísticos “elitistas”, descolados da realidade econômica da sociedade, que inibem o acesso das classes mais baixas a lotes urbanos formais, ainda que não seja intencionalmente.

Segundo constatado nos estudos econométricos, aqueles municípios que estabeleceram padrões mínimos das dimensões dos lotes maiores que outros municípios acabaram tendo mais informalidade em seu perímetro urbano, haja vista que quanto maior é o lote mínimo, maior é o custo de aquisição, e, por consequência, mais áreas informais são demandadas para atender as camadas mais pobres da população, que não conseguem acessar o mercado imobiliário formal.

Assim, e de novo socorrendo-se no que dispõe a Lei 13.465/17, mais especificamente em seu art. 11, § 1, no sentido de que “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”, não é razoável exigir um tamanho mínimo para se realizar o parcelamento e, ao mesmo tempo, quando este padrão não for cumprido por ocupações irregulares, a legislação permitir que o município o ignore.

É mais razoável, desde o início, permitir que os empreendedores avaliem a viabilidade do empreendimento, com o tamanho do lote que for mais conveniente para o mercado consumidor. Desse modo, é esperado que a oferta de lotes menores, pelo mercado formal, atenda a demanda por esses mesmos lotes. E é desejável para cidade que a ocupação de seu solo seja minimamente ordenada, o que só será alcançado se o parcelamento do solo for formal. De nada adianta se estabelecer padrões mínimos muito altos que, na prática, não

atenderão uma parte importante da demanda por moradia. Essa demanda não deixará de existir, uma vez que as moradias mais acessíveis continuarão sendo necessárias e a tendência natural é que ocorram ocupações irregulares, conforme fartamente demonstrado pelos estudos econométricos presentes no subtítulo 4.1 do capítulo 4.

Ademais, o padrão estabelecido pela legislação federal, de tamanho mínimo de lote de 125 m², embora possa parecer pequeno, é uma medida aleatória, que não garante qualquer tipo de benefício à sociedade. A propósito, a própria lei esclarece que o município pode estabelecer áreas específicas de seu território como de “interesse social”, que poderão ter lotes menores. Logo, se houvesse um efetivo prejuízo por existirem lotes inferiores a 125 m², não seria razoável a lei permitir a exceção para qualquer tipo de pessoa, menos ainda para as pessoas mais vulneráveis da sociedade, os mais pobres.

E apenas para especular, considerando que há um consenso entre os urbanistas contemporâneos, de que é desejável que as cidades, para o seu bom funcionamento, tenham densidades populacionais entre 250 e 350 habitantes¹²⁶ por hectare (10 mil m²)¹²⁷; se considerarmos a hipótese de uma determinada região toda ocupada apenas por lotes com as dimensões mínimas da lei federal (125 m²) e que esses lotes estejam todos ocupados por moradias unifamiliares, podemos concluir que a lei não permite atingir as densidades adequadas.

Se toda a região, por exemplo, de 10 mil m², for parcelada em lotes de 125 m², excluindo-se as áreas públicas exigidas pela legislação (vias e áreas institucionais, que alcançam aproximadamente 35% da área), é possível inferir que essa área abrigará apenas 52 lotes [(10.000 m² - 35%) dividido por 125]. Ao considerarmos o número médio de integrantes da família brasileira, calculada pelo IBGE, que é de 3,24 pessoas¹²⁸, concluímos que a densidade dessa área seria de 168 pessoas, bem abaixo do que seria considerado o adequado, pelos urbanistas contemporâneos.

Feitas todas essas observações, mas reportando-se, sobretudo, aos estudos econométricos que encontraram uma correlação entre o tamanho mínimo do lote elevado e a irregularidade fundiária, não parece ser adequado que a legislação federal traga, para todo o território do país, um vasto país continental, com inúmeras peculiaridades locais, qual deveria

¹²⁶ uma vez que contribui para maior atividade comercial, diminui os custos de deslocamento (de tempo e financeiro), reduz o custo da manutenção da infraestrutura urbana, reduz o desmatamento de áreas periféricas, *etc.*

¹²⁷ Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1034#:~:text=Para%20a%20alta%20densidade%20C%20Krafta,de%20at%C3%A9%20350%20como%20desej%C3%A1vel>. Acesso em: 30 de março de 2021.

¹²⁸ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/668#resultado>. Acesso em: 30 de março de 2021.

ser a dimensão mínima do lote, tampouco parece ser adequado que qualquer lei estabeleça este padrão, na medida em que cabe aos próprios habitantes/moradores definirem, de acordo com sua disponibilidade financeira, o tamanho do lote que poderão adquirir, sob pena de se impor uma padrão “elitista” para a ocupação do solo e se manter as pessoas das camadas mais baixas da sociedade fora do mercado imobiliário formal.

5.3.1.5 Lei que defina o Perímetro urbano

A Lei 6.766/79, em seu art. 3º, estabelece que “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”.

A doutrina mais atualizada, entretanto, que trabalha com dados e evidências empíricas, aponta que os limites da cidade se dão “a despeito do que definido em lei”, em virtude, puramente, dos incentivos econômicos existentes. Ou seja, definir os limites da cidade pela lei, como regra, apenas prejudica a ocupação do solo, sem que traga qualquer tipo de benefício.

É o que ensina Alain Bertraud (BERTRAUD, 2019)¹²⁹, após fazer levantamentos estatísticos e econométricos em centenas de cidades pelo mundo e desenvolver um “modelo urbano padrão”. Em sua obra, o autor procura demonstrar que o desenvolvimento da cidade responde, exclusivamente, aos incentivos econômicos do mercado e quando a lei se opõe a eles acarreta o seu descumprimento e a irregularidade, especialmente em países cuja “aplicação da lei” (*law enforcement*) é menos efetiva. Em relação à expansão do solo urbano, especificamente, ele constatou que são três fatores que a influenciam: a renda rural em relação à renda urbana; o custo de deslocamento em relação à renda urbana; e o valor do “aluguel” da terra rural (no Brasil denominado de “arrendamento”) em relação ao valor do aluguel urbano.

Ou seja, a correlação desses três fatores vai aumentar ou diminuir a pressão para a expansão dos limites “urbanizados”. Então, se o valor extraído do uso rural da terra é baixo, porque, por exemplo, a terra é pouco produtiva, ao passo que há pouca disponibilidade de terrenos urbanos, para usos urbanos, aqueles que exploram as áreas rurais passarão a ter um incentivo maior para vender suas terras para que pessoas construam moradias, pois lhes será mais vantajoso economicamente. Em conjunto, há a influência do “custo de deslocamento entre a moradia e o trabalho” (*commuting time*). Quanto mais fácil (rápido e barato) for para que as

¹²⁹ Em sua obra inédita no Brasil: *Order without Design: How Markets Shape Cities* (The MIT Press).

pessoas se desloquem de sua moradia para o centro da cidade ou para o local do seu trabalho, mais atrativa será a região e, portanto, maior será o seu valor. Finalmente, quanto menos valer o m² da área rural (por sua baixa produtividade, solo ruim, ou qualquer outro fator nesse sentido), e maior for a disponibilidade de empregos urbanos, de renda urbana, maior a probabilidade de aquela área rural ser utilizada com fins urbanos, ainda que exista um limite legal (o “perímetro urbano”) para sua utilização¹³⁰.

E ainda que os planos diretores e os “limites urbanos” tenham como propósito principal “preservar áreas rurais” ou mesmo “áreas de proteção ambiental” ao direcionar o desenvolvimento da cidade para esta ou para aquela região específica, de fato, não é isso que costuma ocorrer.

O mencionado autor traz reiterados exemplos de cidades ao redor do mundo que definiram planos diretores e limites urbanos “perfeitos”, mas que, no entanto, ignoraram as leis do mercado. Um dos exemplos mais icônicos ali apresentados é o da cidade de Hanoi, capital do Vietnã, cujo plano diretor recebeu o “Prêmio de Mérito de Design Urbano”, em 2011, do Instituto Americano de Arquitetos de Nova York. Entre os principais destaques daquele plano está o fato de que os seus designers gostariam de preservar um cinturão verde, de plantação de arroz já existente, no entorno dos limites urbanos. Para compensar esse cinturão verde,

¹³⁰ *The area occupied by cities and the location of the built-up boundary depend on the relative value of three ratios: rural to urban income, commuting cost to urban income, and agricultural land rent to urban rent. The land area used by cities, whether sprawled or compact, has very little to do with greedy developers, rapacious landowners, or irresponsible car-happy commuters.*

[...]

Urban land prices decrease as distance from the city center increases, reflecting the decreasing utility of land to the consumer, whether firm or household, due to increasing transportation costs. The graph in figure 4.10 shows the curve U representing the variations of land price of an imaginary city as distance from the center increases. The line A represents the price of agricultural land at the periphery of this city. It is assumed that that this price does not vary with distance and represents the capitalized rent that farmers obtain from their crops. The more fertile and productive the soil, the higher the price of agricultural land will be.²¹ The urban land price curve U intersects the horizontal line A representing the price of agricultural land at a point d at distance x from the city center. The outer limit of built-up area of the city will be located at distance x. At a distance shorter than x, developers will be able to outbid the agricultural price that farmers could otherwise get, enticing them to sell their land. Therefore, at a distance shorter than x, land will be converted from agricultural to urban use. Beyond the distance x, developers can only offer a price lower than the agricultural price of land. Farmers will therefore be unlikely to sell their land, and the land will remain agricultural. The higher the price of agricultural land, the smaller will be the radius of urbanization x, everything else being equal.

[...]

This dynamic is rather straightforward. Setting the limit of urbanization does not require conspiracy theories involving greedy developers in cahoots with devious car manufacturers, as one of the most persistent urban legends would have it.

[...]

The Beaune example shows that urban and agricultural prices shape cities. The asymmetry of Beaune’s built-up area has nothing to do with design but reflects market price differences. The very valuable land on which premier cru wines are produced does not need to be protected by a green-belt or zoning. It is protected by the high price of Burgundy wine on the world market.

(BERTAUD, 2018, p. 116-122).

projetaram-se grandiosas pistas elevadas que ligassem a parte central da cidade de Hanoi às cidades satélites, estabelecidas para além do cinturão verde, e que serviriam como cidades “dormitórios”. Isso faria com que os trabalhadores precisassem se deslocar, diariamente, das cidades satélites para o centro de Hanói, onde estão localizados majoritariamente os empregos, atravessando, pelas pistas elevadas, os campos de arroz.

Como era de se esperar, com o crescimento da cidade de Hanói, e em virtude da pressão por mais moradias, ao contrário do que os planejadores centrais gostariam que acontecesse, os produtores de arroz, embora, pelo plano, devessem continuar plantando arroz, aos poucos começaram a considerar mais vantajoso vender suas áreas de terra para aqueles que se dispunham a ocupar uma área mais próxima do centro da cidade, apesar de ser “irregular”. E assim as periferias da cidade de Hanói se espalharam pela ordem espontânea¹³¹ e irregular (aos olhos da lei), a despeito dos limites urbanos definidos pela lei, e em detrimento dos campos de arroz, que simplesmente foram “movidos” para regiões mais distantes dos centros urbanos, onde a terra continuava mais barata.

Do ponto de vista lógico/ambiental a ocupação irregular dos cinturões “verdes” foi até mesmo um alívio para a cidade. Ao invés de obrigar centenas de milhares de pessoas de se deslocarem todos os dias entre sua moradia, na cidade satélite, e o seu trabalho, no centro da metrópole, para que os campos de arroz ficassem próximos ao centro consumidor, agora, os campos de arroz continuam produzindo, a uma distância maior, e os caminhões que trazem o produto para o mercado consumidor precisam fazer esse trajeto apenas duas vezes ao ano. Obviamente, o impacto de gases poluentes advindos do transporte é muito menor para trazer a produção para cidade uma ou duas vezes ao ano do que obrigar centenas de milhares de pessoas a fazerem esse trajeto todos os dias (BERTAUD, 2018, p. 130/9).

Nos dizeres de BERTAUD, ao finalizar sobre o tema, e aqui traduzidos livremente (2018, p. 139):

É impossível projetar a expansão futura de uma cidade sem levar em conta o impacto dos mercados de trabalho e de terras na distribuição futura da população. Os preços dos terrenos, aluguéis e tempos de deslocamento não são mencionados nem uma vez nas quase mil páginas de texto, mapas e tabelas do plano diretor. É um documento bastante típico que expõe a arrogância dos planejadores que pensam que uma cidade só precisa ser projetada por um engenheiro inteligente, sem levar em conta os

¹³¹ A “ordem espontânea” trata do surgimento espontâneo de ordem no caos aparente e decorre da combinação de vontades de indivíduos auto-interessados que não estão intencionalmente tentando criar uma ordem, mas que acabam criando, conforme defendido por Friedrich von Hayek, em sua obra “Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política” (1985, volume 1).

mecanismos de mercado que estão constantemente em jogo. Tentar obstruir os mercados sempre tem consequências graves.

O autor ainda traz outras grandes cidades do planeta para demonstrar o quão irrelevante e/ou prejudicial é para cidade definir os limites urbanos por lei, ao arrempio das “leis econômicas”, como é o caso da Cidade do México (México), de Surabaya (Indonésia), de Portland (Estados Unidos da América), de Beaune (França), entre muitas outras (2018, p. 113/30). O padrão que se verifica é que limitar o desenvolvimento de determinados espaços da cidade, de forma arbitrária, sem considerar os incentivos econômicos, vai, invariavelmente, acarretar a clandestinidade ou o aumento artificial do custo da moradia.

Ainda como ensina o professor BERTAUD, livremente traduzido (2018, p. 303/04):

Na verdade, as leis sempre exigem que os construtores usem mais terra do que o mercado exigiria, fixando índice de aproveitamento máximos, alturas máximas e tamanhos mínimos de lote; e, da mesma forma, usar mais espaço, fixando áreas mínimas de moradia. Incrivelmente, as regulamentações impõem um maior consumo de terra para os consumidores de moradias, ao mesmo tempo que reduzem a oferta de terras utilizáveis ao colocar limites arbitrários na expansão da cidade (como cinturões verdes ou limites de crescimento urbano). O resultado são preços previsivelmente mais altos.

Em virtude de tudo que foi visto, e considerando aquilo que foi delineado no subtítulo 3.1 do capítulo 3, de que no Brasil a lei permite que o legislador municipal defina como urbano ou urbanizável qualquer área que assim o deseje, e que essa prática, invariavelmente, acaba se moldando, em boa parte das vezes, à pressão de grupos de interesse, pode vir a ser adequado, a partir dessa análise perfunctória, suprimir a exigência, na lei federal, de que para se realizar o parcelamento do solo urbano seja, primeiro, necessário definir, em lei municipal, os limites urbanos. Essa sugestão, todavia, como já alertado no início deste subtítulo, demanda estudos mais aprofundados e complementares.

5.3.2 Esfera Municipal

Na mesma linha dos apontamentos feitos acima, no que tange à legislação federal, é possível também indicar gargalos nos processos administrativos conduzidos pelas cidades, que causam morosidade na aprovação dos parcelamentos do solo urbano.

Em virtude da impossibilidade física de se analisar os mais de 5 mil municípios brasileiros, os apontamentos feitos neste momento têm como parâmetro as etapas do procedimento observadas em Florianópolis/SC, conforme visto no subtítulo 3.2.3 do Capítulo

3, e são complementares às observações relacionadas à lei federal. Isso porque, e por óbvio, de nada adiantará a legislação federal abolir os limites mínimos e exigências, a princípio, arbitrárias, se o mesmo movimento não for seguido pelos municípios brasileiros.

É bastante comum, aliás, que as dimensões mínimas dos lotes urbanos sejam ainda maiores do que as previstas na legislação federal. O “lote padrão”, em Florianópolis/SC, por exemplo, tem dimensões mínimas definidas entre 360 m² (quase 3 vezes mais do que as dimensões mínimas definidas pela legislação federal) e 1.050 m², conforme se infere do Anexo F-01 do Plano Diretor (LCM 482/2014). Existem exceções, naturalmente, como são os casos das “Zonas de Interesse Social” (40 m²), mas o mais recorrente é o lote de 360 m². Logo, de nada adianta os padrões mínimos serem abolidos da legislação federal se permanecerem existindo na legislação municipal.

Especificamente em relação ao processo de parcelamento do solo urbano, em Florianópolis/SC, ainda é possível fazer os seguintes apontamentos, que, numa primeira análise, poderão facilitar e dar agilidade na aprovação.

5.3.2.1 A otimização procedimental da aprovação e do registro

Hoje, para o empreendedor que pretende realizar um parcelamento do solo urbano, não está claro qual deve ser o caminho a ser seguido. Embora a Prefeitura de Florianópolis/SC tenha quase todos os serviços que são necessários descritos em seu sítio eletrônico, eles não estão correlacionados ou agrupados, tampouco há um quadro completo sobre os passos a serem adotados, conforme se pode ver nas dezenas de *links* e manuais que precisam ser acessados para se alcançar cada etapa do parcelamento (apresentados no subtítulo 3.2.3 do capítulo 3).

O primeiro passo sugerido é que a Gerência de Parcelamento do solo, da Diretoria de Urbanismo da SMDU, seja dotada de competência para “dar seguimento” do início ao fim do processo do parcelamento do solo urbano, com controle transparente sobre os projetos apresentados, o respectivo progresso, em que fase se encontra, quais fases estão adiante, e qual é o tempo médio que os projetos ficam em cada etapa.

Isso, além de dar segurança aos empreendedores acerca do tempo da burocracia, contribui para identificar os gargalos do processamento do parcelamento. Atualmente, não existem estatísticas seguras sobre quais são as etapas mais morosas tampouco se sabe dizer quais são os motivos da demora. Ou seja, sabe-se que existe um problema (a aprovação demora demais, como visto no subtítulo 3.2.4 do capítulo 3), mas não se sabe qual é a razão, que pode

ser desde a falta de servidores públicos, o desconhecimento da norma, até a demora dos próprios empreendedores em cumprir exigências. Nos dois primeiros casos, é possível o poder público solucionar, no último, não.

O quadro atual das etapas está no capítulo 3, subtítulo 3.2.3. A partir daquele levantamento, o que se sugere é que a fase “pré-registro”, assim entendida as etapas 1 a 18¹³², e na qual o Município tem a maior ingerência, seja capitaneada pela mencionada “gerência de parcelamento de solos” e que fique assim distribuída:

As etapas de 1 a 4, que se referem a certidões de viabilidade (do próprio empreendimento; do fornecimento de água e coleta de esgoto; de energia elétrica; e de coleta de resíduos sólidos), sejam todas obtidas por essa própria gerência, sem exigir que o empreendedor precise se dirigir à SMDU, à CASAN, à CELESC e à COMCAP. Nesse cenário, o empreendedor apresenta a intenção e o anteprojeto do loteamento à Gerência, que se encarregará de verificar sua viabilidade, com os próprios órgãos da Prefeitura ou com as concessionárias do serviço público (água, esgoto e energia elétrica). Essa medida, aliás, daria cumprimento ao que diz a lei federal 13.726/18 (BRASIL, 2018), a “Lei da Desburocratização”, que preceitua, em seu § 3º do art. 3º, que “os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder”.

Com as respostas obtidas, caso positivas, a própria gerência faz a interface com o empreendedor, para que apresente o Estudo Ambiental necessário para tramitar o licenciamento ambiental e obter a licença ambiental prévia (a 5ª etapa atual) e, em conjunto, pois não são fases excludentes, a própria gerência providenciaria a definição das diretrizes do solo urbano (6ª etapa atual), oportunidade na qual será possível fazer os ajustes necessários no projeto, bem como definir a necessidade de estudo de impacto de vizinhança ou não.

Na terceira fase, o empreendedor apresentará o projeto completo do parcelamento, de acordo com o que definido pelo IPUF, e a gerência poderá dar encaminhamento nas aprovações referidas nas atuais etapas 7 a 12 (aprovação do anteprojeto na SMDU; do estudo de impacto

¹³² Consulta de viabilidade na SMDU; Consulta de viabilidade técnica na CASAN; Certidão de viabilidade na CELESC; Certidão de viabilidade na COMCAP; Licença Ambiental Prévia na FLORAM; Diretrizes para uso do solo no IPUF; Anteprojeto do loteamento na SMDU; Estudo de Impacto de Vizinhança no IPUF; Projeto urbanístico na SMDU; Projeto de pavimentação na SMO; Projeto elétrico na CELESC; Projeto Hidrossanitário na CASAN; Licença Ambiental de Instalação na FLORAM; Projeto Hidrossanitário na VISA; Alvará de loteamento na SMDU; Comunicação da execução hidrossanitário na CASAN; Comunicação da execução da rede elétrica na CELESC; e Termo de verificação na SMDU.

de vizinhança, se for o caso, no IPUF; do projeto urbanístico na SMDU; de pavimentação, terraplanagem e drenagem na SMO; elétrico, na CELESC; hidrossanitário na CASAN).

Na sequência, com todas as aprovações, a gerência encaminha o processo para a FLORAM, a fim de obter a Licença Ambiental de Instalação (atual 13ª etapa).

No atual cenário, seria necessária uma nova aprovação do projeto hidrossanitário, que já foi aprovado pela CASAN e pela FLORAM, na Vigilância Sanitária Municipal (14ª etapa), o que parece uma redundância. A sugestão, portanto, é que essa tramitação seja suprimida.

No quinto momento, obtidas todas as aprovações e licenças, a gerência de parcelamento providencia o alvará de loteamento (15ª etapa atual), comunica à CASAN e à CELESC a possibilidade de início das obras (etapas 16 e 17) e informa o empreendedor que está liberado para iniciar o empreendimento.

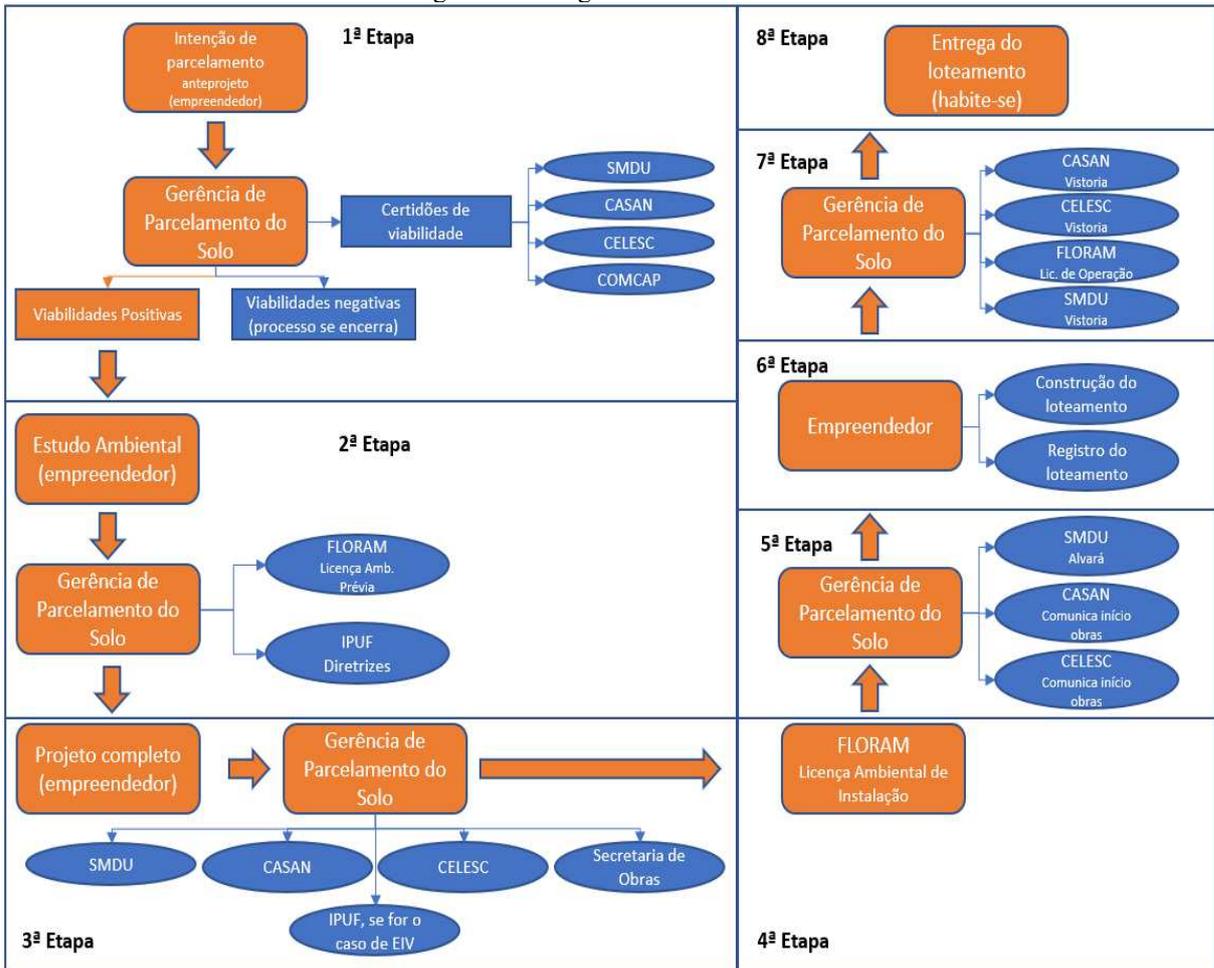
O empreendedor realiza as obras e/ou aprova o cronograma que as realizará e pode, desde logo, providenciar o registro do parcelamento perante o Registro de Imóveis.

Após o registro do loteamento e a execução das obras e/ou aprovação do cronograma, o processo deve retornar à gerência do parcelamento do solo, que deverá providenciar as inspeções pela CASAN e pela CELESC, bem como a doação dos respectivos sistemas para as concessionárias (etapas 33 e 34).

A etapa seguinte refere-se à obtenção da Licença Ambiental de Operação – LAO perante a FLORAM, o “habite-se sanitário” na Vigilância e o termo de vistoria e entrega do parcelamento na SMDU. O habite-se sanitário é uma redundância em relação à Licença Ambiental e à aprovação do sistema de coleta pela CASAN, de modo que, ao que tudo indica, pode ser suprimido. Restaria, por conseguinte, a obtenção da LAO e o termo vistoria e entrega do parcelamento, que também deveria ser providenciada pela própria Gerência.

O fluxograma do loteamento, nesta proposta, ficaria dessa maneira:

Figura 4: Fluxograma do loteamento.



Fonte: O autor (2021)

As partes destacadas em laranja indicam o fluxo de encaminhamento, enquanto as partes indicadas em azul indicam as tarefas que precisam ser cumpridas em cada etapa para avançar para a seguinte.

Esse fluxo contribuiria para verificar quais são os efetivos gargalos do processo, bem como permitiria se antever quanto tempo o processo demoraria em cada fase, dentro da prefeitura, além de facilitar a obtenção de documentos e certidões, pela especialização que os servidores públicos da “Gerência de Parcelamento do solo” passariam a ter, pois seriam eles os responsáveis pela maior parte dos trâmites do processo, inclusive intermediando as relações com os demais órgãos da própria administração ou de concessionárias públicas.

Para se obter todos os benefícios necessários de um fluxograma claro, é necessário que cada etapa indique o momento em que o processo ingressou e quando foi concluído. Também é desejável que o sistema aponte em que fase cada parcelamento de solo iniciado se encontra e

quantos estão na mesma etapa, informações essas que hoje a Prefeitura de Florianópolis/SC não sabe fornecer (ANEXO A).

Todos esses registros passam a fornecer dados, que são essenciais para o aperfeiçoamento do processo de parcelamento do solo, e que atualmente não são quantificáveis.

Reitera-se o alerta de que se trata apenas de uma possível solução, que demanda estudos complementares e aprofundados, em especial do campo da Administração Pública.

As medidas ora cogitadas – eliminação da exigência de prova de título de propriedade, de localização no perímetro urbano, de dimensão mínima de lotes e a racionalização do procedimento de aprovação – atacariam as causas de propulsão da informalidade e irregularidade fundiária atinentes ao custo da terra, bem como à burocracia e tempo de tramitação de processos regulares. Isso, potencialmente, tornaria o parcelamento um instituto inclusivo, ou, pelo menos, contribuiria para diminuir os incentivos incorretos.

6 CONCLUSÃO

O trabalho adotou como problema identificar uma das possíveis causas da origem da ocupação irregular do solo urbano no Brasil e averiguar se o instituto do parcelamento do solo urbano pode ser caracterizado como inclusivo ou extrativista.

A hipótese inicial era de que a legislação que regulamenta o tema e que constitui o instituto do parcelamento do solo urbano, ao invés de incentivar o comportamento dentro dos limites da lei, contribui para o aumento da ocupação irregular do solo urbano.

A pesquisa, pois, pretendia identificar se o parcelamento do solo urbano é uma instituição inclusiva, que traz benefícios e incentiva a geração de riqueza para toda a sociedade, ou se é uma instituição extrativista, que traz benefícios apenas para pequena parcela da sociedade, o “grupo extrativista”, em detrimento de todo resto da população, e, por consequência, incentiva o mercado informal.

Ao longo do trabalho a hipótese foi confirmada. De fato, o instituto do parcelamento do solo urbano é uma instituição extrativista que tem contribuído para o problema que assola o território nacional, consistente nas ocupações irregulares, não só em relação às “favelas”, a parte mais visível do problema, mas também em relação às ocupações com aparência de regularidade que, todavia, também não dispõem de um título de propriedade regular.

No segundo capítulo, após delimitar os conceitos das instituições econômicas e políticas inclusivas e extrativistas, sendo aquelas as instituições que incluem a maior parte da sociedade e geram os incentivos econômicos corretos para que os indivíduos prefiram o caminho do “legal”, do “regular”; ao passo que estas excluem a maior parcela da sociedade, em benefício de um pequeno grupo, que “extrai” riqueza dos demais, e, por consequência, incentivam o caminho do “ilegal” e do “irregular”, é possível concluir que existe um problema relacionado ao elevado percentual de ocupações irregulares em todas as grandes cidades brasileiras e que esta ocupação não está relacionada exclusivamente ao que se conhece por “favelas”. Ele também atinge partes com aparência de regularidade dentro das cidades. A conclusão é possível a partir da análise dos conceitos de posse e propriedade e o que o sistema jurídico considera como a titulação formal de uma propriedade, com o correlacionamento dessas informações aos dados dos levantamentos do IBGE.

Ainda no segundo capítulo, é possível concluir que a ocupação irregular remonta ao tempo do Brasil colônia, desde a chegada dos portugueses em solo brasileiro, e as leis que se sucederam não foram capazes de gerar um ambiente de inclusão, diferentemente do que ocorreu

nos Estados Unidos da América, por exemplo. Aliás, a Lei das Terras, de 1850, não só foi ineficaz nesse sentido; o texto legal, de forma deliberada, foi editado de maneira a impossibilitar que a maior parte da população legitimasse a sua posse em um título de propriedade, impedindo os “novos entrantes” e favorecendo os grandes proprietários de terra, que continuariam tendo abundância de mão de obra barata.

É também uma conclusão possível, a partir do segundo capítulo, que mesmo com a promulgação de novas leis, como a o Decreto-Lei 58/37, o Decreto-Lei 271/67, a Lei 6.766/79 (e suas alterações), a Constituição Federal de 1988 e a Lei 10.257/01, ainda assim, o problema histórico da ocupação irregular do solo urbano se perpetuou.

Confirmada a existência do problema, os capítulos 3 e 4 do trabalho demonstram como o instituto do parcelamento do solo é aplicável no mundo dos fatos, quais são as suas etapas, o que precisa ser feito para expandir, territorialmente, de forma regular, uma cidade, e quais são as consequências de se aplicar o modelo. O tema foi dividido em dois capítulos, pois existem os aspectos relacionados ao procedimento, isto é, às etapas da realização do parcelamento (tratadas no capítulo 3), e os aspectos formais e materiais decorrentes das exigências legais, tais como as dimensões mínimas dos lotes advindos do parcelamento do solo; a definição de áreas que podem ser objeto de urbanização; os documentos necessários para realizar o empreendimento; o concurso voluntário de áreas para o Poder Público; e a construção da infraestrutura mínima (tratados no capítulo 4).

Assim, no capítulo 3, é possível se verificar que a maneira mais comum (a forma “ordinária”) de expansão territorial da cidade é pela implementação de novos loteamentos, espécie de parcelamento do solo urbano, pois é por meio de um loteamento que se fraciona, sob aspectos jurídicos e físicos, uma gleba em tantos lotes quantos forem possíveis ou desejáveis pelo empreendedor.

Ainda no capítulo 3, é possível concluir, a partir do procedimento adotado na cidade de Florianópolis/SC, que são necessárias, no mínimo, 37 etapas para finalizar um loteamento, por menor que seja a área a ser loteada. Este procedimento, a partir dos escassos dados disponibilizados pela Prefeitura, demora, apenas para a concessão do alvará de construção, em média, 4 anos e 1 mês e, por ano, aprovam-se, como média, apenas dois loteamentos. Os números são praticamente idênticos para a cidade de São Paulo/SP, onde a média de loteamentos aprovados, por ano, é de 2,7 e o prazo médio para a concessão do alvará de construção é de 4 anos e 2 meses. Em comparação, e sem uma correlação direta, mas apenas para ilustrar, no mesmo período do levantamento, para a cidade de Florianópolis/SC (de janeiro

de 2015 a janeiro de 2020), enquanto foram concedidos apenas 11 alvarás para loteamentos, o Ministério Público de Santa Catarina iniciou 213 inquéritos ou processos que tinham por objeto “parcelamento do solo urbano irregular”. Já na cidade de São Paulo/SP, também sem uma correlação direta, mas para fins ilustrativos, enquanto apenas 19 loteamentos foram aprovados ao longo de 7 anos (de janeiro de 2013 a janeiro de 2020), a Secretária de Habitação, em 2020, mantinha a informação, em seu sítio eletrônico, que existiam, cadastradas, 5.661 áreas de ocupação irregular do solo, que englobavam 843 mil moradias.

Naquele capítulo ainda se encontra o custo que a burocracia impõe ao empreendimento, o que acarreta lotes mais caros e, por sua vez, implica moradias também mais caras, deixando estas ainda mais inacessíveis para as camadas mais pobres da população. Por consequência, há o incentivo para que estas pessoas busquem soluções no mercado informal, tanto pela urgência de se ter um teto para morar (não é possível esperar 4 anos para ter acesso a um lote regular) quanto pelo custo do imóvel, que acaba sendo bem inferior aos lotes em áreas parceladas de acordo com a lei (o que decorre da baixa oferta de lotes no mercado formal e dos altos custos envolvidos com o procedimento do parcelamento).

No capítulo 4, por sua vez, é estabelecido, a partir da análise de estudos econométricos, que a definição, pela lei, de parâmetros mínimos elevados para os lotes urbanos induz a informalidade. Os estudos também demonstram que há uma correlação entre o aumento de outras exigências legais e a expansão das ocupações irregulares. Essa conclusão foi possível ao se estabelecer um padrão comparável entre os 5.568 municípios brasileiros. Para isso, utilizaram-se apenas as dimensões mínimas para lotes urbanos estabelecidas pela legislação federal, que é relativamente baixo, de 125 m². Apesar disso, mesmo assim, se constatou que a exigência foi suficiente para impactar positivamente no aumento da informalidade urbana. Em Florianópolis/SC, por exemplo, foi visto que o tamanho médio padrão do lote é de 360 m². Isto é, a dimensão mínima é ainda maior do que a definida pela legislação federal, de maneira que, com base na premissa dos citados estudos econométricos, é possível concluir que impacta ainda mais no aumento da ocupação irregular.

O capítulo 4 também permite concluir que a pobreza, por si só, não é um fator suficiente para explicar a irregularidade urbana no país. Essa conclusão é obtida a partir dos levantamentos que demonstram que a irregularidade fundiária atinge todas as camadas de renda da sociedade, desde aqueles que recebem até 3 salários-mínimos até aquelas que recebem mais de 10 salários-mínimos. A situação é constatada principalmente na região sul, onde, embora, isoladamente, a camada mais pobre da sociedade (até 3 salários-mínimos) seja a que mais sofre

com a irregularidade fundiária (42%), as outras 3 camadas de renda (de 3 a 5 salários; de 5 a 10 salários; e acima de 10 salários) somam os outros 58% da irregularidade.

Outra conclusão obtida a partir do capítulo 4 é que a moradia no Brasil, comparada à renda média da população, tem um custo elevado e supera em muitas vezes o índice que se considera razoável para esta relação. A doutrina entende que a relação entre o custo da moradia e a renda média de uma família não deve superar a razão de 3. Até esse valor, a moradia é considerada “acessível”, economicamente. Acima disso, de 3,1 a 4, é considerada moderadamente inacessível, de 4,1 a 5, é seriamente inacessível, e acima de 5,1 é severamente inacessível. Em Florianópolis/SC, esse índice alcança a razão de 14,05 ou 15,95, dependendo dos parâmetros adotados (em qualquer cenário, o índice está aproximadamente 3 vezes acima do que é considerado “severamente inacessível”). Em São Paulo/SP, essa relação é de 17,77. Um dos aspectos que influenciam nesta relação é, justamente, a legislação que regula a construção da moradia (o parcelamento do solo urbano, a construção em si, *etc.*), mas não é só. Muitos outros fatores podem contribuir, como é o caso de uma depressão econômica, um desastre natural e até em razão do próprio relevo da cidade. Assim, embora o índice não seja uma verdade em si mesmo, pois muitos fatores externos podem influenciar na variação da razão, ele pode servir como um indicativo de que é necessário adotar medidas corretivas. Em todo caso, os estudos apresentados naquele capítulo também vaticinam que, apesar de poder haver outros fatores que podem contribuir, quase sempre a razão elevada entre a renda média da população e o custo da moradia decorre de um sistema regulatório equivocado e ineficaz, que nem alcança o objetivo de garantir mais ordenação ao espaço urbano tampouco garante uma qualidade maior para as ocupações.

Aquele capítulo também permite a conclusão de que a exigência de um título formal de propriedade para a realização do parcelamento do solo acaba por contribuir para se ter ainda mais ocupação irregular, considerando que boa parte do território brasileiro tem problemas de titulação. Esse é um problema que persiste historicamente, desde o Brasil colônia, conforme visto no capítulo 2. Em que pese o problema antigo, a legislação mais recente, em especial a relacionada à Reurb (Lei 13.465/17) procura apenas resolver as consequências da ocupação irregular (inclusive titularizando as pessoas que a ocupem), sem, todavia, procurar corrigir a causa, que pode passar por suprimir a exigência de um título de propriedade para a realização do parcelamento do solo urbano.

Os capítulos 3 e 4, portanto, estabelecem, a partir do estudo de casos, os problemas relacionados ao instituto do parcelamento do solo urbano e quais são as consequências e os incentivos advindos da aplicação da lei.

No capítulo 5, é possível concluir que o instituto do parcelamento do solo urbano está constituído como uma instituição extrativista, e, por consequência, contribui para a informalidade urbana verificada no país.

Essa conclusão é feita a partir da análise das consequências apontadas nos capítulos 3 e 4, bem como a partir da doutrina brasileira, que, reiteradamente, aponta que o instituto do parcelamento do solo urbano estaria a serviço da “elite do mercado imobiliário” e que, em muitas ocasiões, é utilizado para afastar pessoas mais pobres das partes nobres das cidades, como, por exemplo, ao estabelecer dimensões mínimas mais altas, deixando o preço do terreno mais caro. A doutrina também indica uma relação espúria entre grupos políticos e algumas elites no sentido de legitimar o uso regular da terra em algumas regiões da cidade, pelo interesse econômico, e proibir em outras, em especial em áreas sem interesse econômico, o que induziria a ocupação dessas áreas indesejadas pelo mercado imobiliário pelas camadas mais pobres da sociedade.

Pelo que se viu ao longo do trabalho, entretanto, essa classe beneficiada não parece agir, hodiernamente, de forma orquestrada. Ao que tudo leva a crer, o sistema jurídico (técnicos, doutrinadores, legisladores e a própria sociedade) acredita que existem benefícios para a coletividade ao estabelecer padrões elevados para as moradias e ritos rígidos para as produzir. Mira-se no que, segundo a crença de alguns, seria o ideal para todos. E esquece-se de analisar os resultados concretos advindos dessas escolhas.

De todo modo, e independentemente desse mérito, sobre se o instituto do parcelamento do solo urbano está a serviço ou não de “elites econômicas do mercado imobiliário”, o fato é que a maneira que o instituto está regulamentado e é conduzido nas cidades brasileiras tem contribuído para o alastramento da irregularidade fundiária. Esse cenário não atende os interesses dessa suposta elite do mercado imobiliário (que fica com menos “clientes” e está também sujeita aos trâmites burocráticos que encarece e atrasa os seus próprios empreendimentos); nem os planejadores urbanos, cuja missão é ordenar, minimamente, as cidades (na medida em que as cidades estão desordenadas, em grande medida), tampouco atende a população (seja a população mais pobre ou não), haja vista que aqueles que não conseguem acessar o mercado formal imobiliário ficam com “capital invisível” (não traduzido em títulos de propriedade), sem crédito imobiliário e sem a tão almejada segurança jurídica.

Os prejuízos, pois, advindos desse cenário de irregularidade são vários, não só para aquele que ocupa uma área irregular, mas também para a municipalidade e para a própria sociedade, sobretudo em razão da ocupação desordenada do espaço, a diminuição do crédito imobiliário e a insegurança jurídica que desencadeia.

Finalmente, no capítulo 5, ainda se pode especular sobre algumas poucas medidas que podem contribuir significativamente para transformar o instituto do parcelamento do solo urbano de uma instituição extrativista para uma instituição inclusiva. Entre elas, a supressão, na esfera federal e municipal, da exigência de título de propriedade para a realização do empreendimento, do histórico vintenário, das certidões do imóvel e do loteador, do tamanho mínimo do lote e de lei que defina o perímetro urbano, assim como a otimização do procedimento para a aprovação e registro do parcelamento do solo urbano.

REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Elaboração e desenvolvimento de serviços técnicos especializados de projetos arquitetônicos e urbanísticos**. ABNT/CB-002, PROJETO ABNT NBR 16636-3. Janeiro de 2019. Disponível em: <https://caubr.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/PROJETO-ABNT-NBR-16636-3.pdf> Acesso em 30 de março de 2021.

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A.. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Editora Elsevier. 1ª ed. 2012. Edição Kindle.

AGUIAR, Marina Moreira de. **A elevação dos preços dos imóveis no Brasil de 2002 a 2013: uma abordagem teórica, histórica e econométrica** / Marina Moreira de Aguiar. – 2014. Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br/publicacoes/teses-e-dissertacoes/dissertacoes-economia/category/78-2014?download=321:a-elevacao-dos-precos-dos-imoveis-no-brasil-de-2002-a-2013-uma-abordagem-teorica-historica-e-econometrica-marina-moreira-de-aguiar>>. Acesso em 30 dez. 2019.

ATHAYDE, Celso. MEIRELLES, Renato. **Um país chamado favela**. Editora Gente: São Paulo, 2014. Edição do Kindle.

AVILA, Paulo Coelho. **Economic Analysis of Law Review**; Brasília, Vol. 6, Ed. 2, (Jul-Dec 2015): pp. 304-321.

AVILA, P. (2007) “**Land use regulation and the informal production of the city: Implications of the Federal Law 6,766/1979 in increasing informality in Brazilian cities**”. Lincoln Institute of Land Policy Research Report.

BANCO MUNDIAL e INTERNACIONAL FINANCE CORPORATION. **Doing Business in 2007: como reformar**; tradução Nivaldo Montingelli Jr. – São Paulo: Nobel, 2006.

BAPTISTELA, Tiago. **O registro das transações imobiliárias: segurança jurídica e proteção da propriedade em benefício da sociedade**. Âmbito jurídico, v. Janeiro/17, p. Civil, 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-registro-das-transacoes-imobiliarias-seguranca-juridica-e-protecao-da-propriedade-em-beneficio-da-sociedade/>. Acesso em 30 abr. 2020.

BASTIAT, Frédéric. **A lei: Por que a esquerda não funciona? As bases do pensamento liberal**. Barueri, SP: Farol Editorial, 2016. Edição do Kindle.

BERNSTEIN, William J. **Uma breve história da riqueza**. 1ª ed. São Paulo, SP: Editora Fundamento Educacional Ltda., 2015.

BERTAUD, Alain. **Order without Design: How Markets Shape Cities**. The MIT Press, 2018. Edição do Kindle.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. 5ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 1961.

BIDERMAN, C. (2008). **Regulation and informal settlements in Brazil: A quasi-experiment approach**. Lincoln Institute of Land Policy Research Report. In: XXIX Encontro Brasileiro de Econometria, 2007, Recife. Anais do XXIX Encontro Brasileiro de Econometria, 2007. v. 1. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/19943>. Acesso em 30 de março de 2021.

BOOZ & COMPANY. **O Custo da Burocracia no Imóvel**. 10 de março de 2014. Disponível em http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/Custo_da_Burocracia_no_Imovel.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.766, 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/l6766.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habilitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habilitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 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/l4504.htm. Acesso em 30 de março de 2021

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 30 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 _13.001, de 20 de junho de 2014 _11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 _10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#art24. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938 de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 4.591, 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

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 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13726.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.818, de 1993**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ycp2v5jfluhal2k5q37rgay05391280.node0?codteor=1138345&filename=Dossie+-PL+3818/1993. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. **COLLECÇÃO DAS DECISÕES DO GOVERNO DO IMPÉRIO DO BRAZIL DE 1822**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1887. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte3.pdf?sequence=3. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018**. Brasília: SNS/MDR, 2019. 180 p. 79-96. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRITO, Fausto. **O deslocamento da população brasileira para as metrópoles**. Estud. av., São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 Jan. 2020.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil: Cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Estação Brasil, 2017. Edição do Kindle.

CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. **Resolução 41, 11 de abril de 2014**. Disponível em: https://www.casan.com.br/ckfinder/userfiles/files/Documentos_Download/Manual%20de%20Servi%C3%A7os%20de%20Instala%C3%A7%C3%A3o%20Predial%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgotos%20Sanit%C3%A1rios.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. *Revista Histórica Online*. Ed. 2. Jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em 30 jan. 2020.

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina. **Manual de Procedimentos. Sistema de Desenvolvimento de Sistemas de Distribuição Subsistema Normas e Estudos de Materiais e Equipamentos de Distribuição**. Setembro de 2012. Disponível em: <https://www.celesc.com.br/arquivos/normas-tecnicas/instrucao-normativa/i3130023.pdf>. Acesso em 30 de março de 2021.

COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital. **Orientação Técnica, OT COMCAP nº 03/2019**. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/25_10_2019_16.44.47.2c5eb40d7150525c418174a83780444d.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

COSTA, Dilvanir José da. **O conceito de direito real**. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36 n. 144 out./dez. 1999. pp. 71/80.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020. P. 185. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em 30 de março de 2021.

DINIZ, Mônica. **“Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira”**. *Revista Histórica Online*. Ed. 2. Jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>. Acesso em 30. Jan. 2020.

DOWALL, D. (2007). **Brazil’s urban land and housing markets: How well are they working?** In *Land policies and their outcomes*, G. K. Ingram. and Y-H. Hong, eds. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 2001, 3ª ed., revista.

FELER, L. & Henderson, J. (2008). **Exclusionary policies in urban development: How under-servicing of migrant households affects the growth and composition of Brazilian cities**. NBER. Working Paper 14136, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**. 2013. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.16.2013.tde-25092013-110858. Acesso em: 2021-02-03.

FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 03/2016/DILIC/FLORAM**. Outubro de 2017. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/Instrucao%20Normativa%20n%2003_2016_DILIC_FLORAM_Parcelamento%20do%20solo.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei complementar nº 60, de 11 de maio de 2000**. Institui o Código de Obras e Edificações de Florianópolis e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-florianopolis-sc>. Acesso em 30 mai. 20.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 10.384, de 24 de Maio de 2018**. Dispõe sobre as ligações de energia nas edificações que não tenham alvará de construção e/ou habite-se no âmbito do município de Florianópolis. Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2018/1039/10384/lei-ordinaria->

n-10384-2018-dispoe-sobre-as-ligacoes-de-energia-nas-edificacoes-que-nao-tenham-alvara-de-construcao-e-ou-habite-se-no-ambito-do-municipio-de-florianopolis. Acesso em 30 de março de 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 13.348, de 30 de julho de 2014.** Regulamenta o estudo de impacto na vizinhança (EIV) e o relatório de impacto de vizinhança (RIV), disposto nos arts. Nº 65 §4º, nº 282, nº 283 e nº 338 da Lei Complementar nº 482, de 2014, que institui o Plano Diretor de Florianópolis. Disponível em:

http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/17_04_2020_11.42.55.e5caad007d2c9c6279e956155c6d3c34.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 18.277, de 10 de janeiro de 2018. Regulamenta a cláusula sexta – das obrigações da concessionária, item 6.1.c do contrato de programa, quanto aos procedimentos para o licenciamento ambiental, o monitoramento e a cessão do sistema de esgoto de loteamentos para a concessionária de água e esgoto. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2018/1828/18277/decreto-n-18277-2018-regulamenta-a-clausula-sexta-das-obrigacoes-da-concessionaria-item-61c-do-contrato-de-programa-quanto-aos-procedimentos-para-o-licenciamento-ambiental-o-monitoramento-e-a-cessao-do-sistema-de-esgoto-de-loteamentos-para-a-concessionaria-de-agua-e-esgoto>. Acesso em 30 de março de 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 5.156 de 24 de setembro de 2007.** Aprova o regulamento do cadastro imobiliário e do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-5156-2007-florianopolis174053.html>. Acesso em 30 de março de 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 1.215/1974, de 28 de maio de 1974.** Dispõe sobre os loteamentos urbanos, desmembramentos e arruamentos e dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1974/121/1215/lei-ordinaria-n-1215-1974-dispoe-sobre-os-loteamentos-urbanos-desmembramentos-e-arruamentos-e-da-outras-providencias>. Acesso em 30 de março de 2021.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca. **Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Disponível em:

http://www.each.usp.br/turismo/livros/gringo_na_laje_medeiros.pdf. Acesso em 30 de março de 2021.

FREITAS, José Carlos de. **Da Legalidade dos Loteamentos Fechados.** In: Revista dos Tribunais. v. 750. pp. 148 – 170. abr./1998. Doutrinas Essenciais de Direito Registral. v. 4. p 1095/1124. Dez./2011. Disponível em

<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>. Acesso em 30 de maio de 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diretoria de Estatística e Informações. - Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em 30 de março de 2021.

GIANTURCO, Adriano. *A Ciência da Política - Uma Introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Edição do Kindle

GLAESER, Edward. **Triumph of the City: How Urban Spaces Make Us Human**. Pan Macmillan, 2011. Edição do Kindle.

GLAESER, E.L., J. Gyourko and R. Saks (2005) “**Why Have Housing Prices Gone Up?**” *American Economic Review*, 95.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**, v. 3, 6ª ed. atual. de acordo com o novo Código Civil – São Paulo: Saraiva, 2003. p. 108.

GONZALES, Suely Franco Netto. As formas concretas da segregação residencial em Brasília. In: BICCA, Paulo; PAVIANI, Aldo. Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. São Paulo, SP: Projeto Editores Associados, Brasília, DF: CNPq, 1985. p. 81-100

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro e REZENDE, Gervásio Castro de. **Formação Histórica dos Direitos de Propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua Relação Com as Políticas Agrícolas Atualmente Adotadas Nesses Dois Países**. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf>_ Acesso em 30 de março de 2021.

HAYEK, Friedrich von. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. São Paulo: Visão, 1985. 3 v.

HOBBS, Thomas. **Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3ª ed. São Paulo/SP: Abril Cultural, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Plano de Ação Florianópolis Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/plano_de_acao_florianopolis_sustentavel_bid_caixa.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Geografia. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação** / Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf> Acesso em 30 de março de 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Manual da base territorial 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**; tradução Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

LALL, S., Wang, H. & Da Mata, D. (2006). **Do urban land regulations influence slum formation? Evidence from Brazilian cities**. Paper prepared for the World Bank. Program grant “Dynamics of Slum Formation and Strategies to Improve Lives of Slums Dwellers”, Washington, DC.

LIMA, M. H. P. **Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais**. 2007. 271 p. Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/16/teses/710211.pdf>. Acesso em: 30. mar. 2021.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos**. Trad. de Magda Lopes e Maria Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 97.

MALPEZZI, S. (1996) “Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S. Green, R.K., S. Malpezzi and S.K. Mayo (1995) “Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources”, *American Economic Review*, 95(2).

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo/SP, Hucitec: 1996.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes, 2017. Edição do Kindle.

MARTINS, M. (2003). **Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários**. Revista de Direito Imobiliário - RDI, 55.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª ed. Malheiros: 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. Saraiva: 2008.

MELLO, Henrique Ferraz de. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INOMINADA URBANA**. *Revista de Direito Imobiliário* | vol. 74/2013 | p. 25 | Jan / 2013. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-7.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

MILLER, Joseph C. **A Dimensão Histórica da África no Atlântico: açúcar, escravos e plantações, em A dimensão atlântica da África**. II Reunião Internacional de História da África. Rio de Janeiro/São Paulo: CEA-USP/SDG-Marinha/Capes, 1997.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado — Parte Especial**, 3ª ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 1984.

NERY Júnior, J. (2012). **O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo**. Cadernos Metrópole., 0(13). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8803>. Acesso em 30 de março de 2021.

NIEBHUR, Pedro de Menezes. **A tolerabilidade justificada de desconformidades construtivas**. 2016. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/doutrina_27312725_A_TOLERABILIDADE_JUSTIFICADA_DE_DESCONFORMIDADES_CONSTRUTIVAS.aspx>. Acesso em: 30 abr. 20.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; ASSIS, L. E. A. ; DALMARCO, A. . Regulação e corrupção: o efeito dissuasor de arquiteturas regulatórias eficientes. *DIREITO PÚBLICO (PORTO ALEGRE)*, v. 15, p. 1, 2019.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de. e WOLF, Paulo José Whitaker. **A dinâmica do mercado de crédito no brasil no período recente (2007-2015)**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea: 2016. p. 21. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7284/1/td_2243.pdf. Acesso em 30 jan. 2020.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. São Paulo, SP: Projeto Editores Associados, Brasília, DF: CNPq, 1985. p. 81-100.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 2010.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública: Combate à Corrupção e Efetivação do Direito à Boa Administração**. Leme, SP: JH Mizuno, 2019. Edição do Kindle.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 4ª ed. ver, atual. e ampliada. RT: São Paulo/SP, 2014. Edição do Kindle.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. O Setor Imobiliário Informal e os Direitos de Propriedade: O que os Imóveis Regularizados Podem Fazer pelas Pessoas de Baixa Renda dos Países em Desenvolvimento. Curitiba, 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Federal do Paraná.

RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa Secretaria da Receita Federal nº 971**. 13 de novembro de 2009. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937> Acesso em 30 de março de 2021.

ROLNIK, Raquel (et. al). **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**.– Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ROLNIK, R. (1999). **Regulação urbanística e exclusão social no estado de São Paulo: Mitos e verdades**. *Revista de Direito Imobiliário*, 46, pp. 126–133

SADDY, André. **Elementos e características essenciais da concepção de regulação estatal**. *Revista de la escuela jacobea de posgrado*, n. 11, p. 1-33, 2016

SANTA CATARINA. **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina**. 2013. Disponível em:

<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+Compilado/f5537f74-44fe-42af-be31-611e69cae637> Acesso em 30 de março de 2021.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2018/17492_2018_Lei.html. Acesso em 30 de março de 2021.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 98**, de 05 de julho de 2017. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345935> Acesso em 30 de março de 2021.

SANTA CATARINA. **Resolução CONSEMA nº 99**, de 05 de julho de 2017. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345931>. Acesso em 30 de março de 2021.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS. **Auditoria operacional no licenciamento de obras prestado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: relatório resumido**. Florianópolis/SC: TCE/DAE, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1977), "**The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law**", *Law and Society Review*, 12.

Disponível em

http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/The%20law%20of%20the%20oppressed_1978.pdf. As citações feitas aqui no trabalho estão nas “Notas sobre a história jurídico social de Pasargada”, disponível em: <http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>. Acesso em 30 de março de 2021.

SILVA, Marcio Antônio Both da. **Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. *Rev. Bras. Hist.*, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 87-107, Dec. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882015000200087&lng=en&nrm=iso. Acesso em 30 jan. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 Ed. rev. e atual. São Paulo/SP: Malheiros, 2010.

SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital**. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3905/RJ**. Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia. Data de Julgamento 17/03/2011, Tribunal Pleno. STF. **ADI 3343/DF**, Rel. Min. Ayres Britto, Data de Julgamento 01/09/2011.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **ADI 478/SP**. Rel. Min. Carlos Velloso, Data de Julgamento em 09/12/1996, Plenário, DJ de 28/02/1997.

TABAK, BENJAMIN MIRANDA. **A Análise Econômica do Direito, Proposições legislativas e políticas públicas**. Ano 52, número 205, jan/ mar 2015. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509955/001035857.pdf?sequence=1>
Acesso em 30 de março de 2021.

TURNER, Frederick Jackson. **The significance of the frontier in American History**. Frontier and Section: Englewood cliffs, N.J, 1961, pp 37-62.

UCHOA, Maria Rodrigues Lopes. RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Alienação Gratuita de Bens Imóveis Públicos em Favor de Particulares à Luz dos Princípios Constitucionais da Eficiência e da Economicidade**. Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.44.25.pdf Acesso em 30 de março de 2021.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects: the 2018 revision**. [s.l.], 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>. Acesso em 30 março 2021.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp, 1998.

WORLD BANK. 2020. **Doing Business 2020**. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> Acesso em 30 de março de 2021.

YUVAL, Noah Harari (2011) **Sapiens – Uma Breve História da Humanidade**. 29ª. Edição. Editora Harper.

ZAMBONI, Débora Prado; DENALDI, Rosana; MIOTO, Beatriz. **Os espaços residenciais fechados do setor sul de Ribeirão Preto e o domínio do capital mercantil no processo de expansão urbana no município nos anos 2000**. Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 11, e20180148, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100234&lng=en&nrm=iso. Acesso em 30 jan. 2020.

ANEXO A – E-mails Prefeitura de Florianópolis



Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

[Fala.BR] Manifestação Respondida no Sistema

Ouvidorias@cgu.gov.br <Ouvidorias@cgu.gov.br>
Para: viniciusloss@gmail.com

26 de junho de 2020 11:30

Prezado(a) Vinícius Loss,

Sua manifestação apresentada no sistema Fala.BR foi respondida em 26/06/2020, conforme os dados abaixo.

Responda à [pesquisa de satisfação](#) e ajude-nos a melhorar nosso atendimento. São apenas 30 segundos!

Dados da Manifestação

Protocolo: [01311.2020.000277-07](#)

Órgão ou Entidade: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano - Florianópolis/SC

Cidadão: Vinícius Loss

Tipo de Manifestação: Solicitação

Prazo para Atendimento: 24/07/2020

Descrição da Manifestação: Sou mestrando em Direito na UFSC e minha pesquisa está relacionada a parcelamentos do solo urbano. Para subsidiar a pesquisa, gostaria de receber a informação de (1) quantos processos de loteamento tramitam hoje em Florianópolis, (2) qual a data de início do processo, (3) em que fase está, (4) a região em que o parcelamento está sendo feito, (5) qual a área do empreendimento e (6) quantos lotes serão criados ao final. Também gostaria de saber quantos loteamentos foram aprovados e "recebidos" pela Prefeitura de janeiro de 2010 até hoje. Muito obrigado.

Resposta

Olá, por favor entre em contato com o Gerente de Licenciamento através do email.

rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br.

Qualquer dúvida estamos à disposição.

Clique [aqui](#) para responder à **Pesquisa de Satisfação**

Agradecemos a sua participação.
[Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal](#)
<https://sistema.ouvidorias.gov.br/>

Mensagem Automática
Favor não responder a este e-mail.

Esta mensagem, incluindo quaisquer anexos, é de acesso restrito e destina-se, exclusivamente, à pessoa ou entidade para a qual foi endereçada. Se você a recebeu indevidamente, por favor, elimine-a e informe o equívoco ao emitente imediatamente. O uso não autorizado do conteúdo da mensagem ou anexos é proibido e sujeita o infrator às penalidades cabíveis.



Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

Pedido de informação

Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

26 de junho de 2020 13:31

Para: rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br

Prezado Sr. Rodolfo Siegfried Matte Filho, boa tarde.

Fiz um pedido de acesso à informação, pelo portal da transparência, e recebi a resposta de que deveria direcionar a minha solicitação ao senhor.

Meu nome é Vinícius Loss, sou advogado (OAB/SC 29.025), e mestrando em Direito na UFSC. Meu orientador é o Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr. A minha pesquisa está relacionada a parcelamento do solo urbano. Para subsidiar a pesquisa, gostaria de receber os seguintes dados, se disponíveis:

- (1) quantos processos de loteamento tramitam hoje em Florianópolis;
- (2) qual a data de início do processo;
- (3) em que fase está;
- (4) a região em que o parcelamento está sendo feito;
- (5) qual a área do empreendimento;
- (6) quantos lotes serão criados ao final; e
- (7) quantos loteamentos foram aprovados e "recebidos" pela Prefeitura de janeiro de 2010 até hoje.

Muito obrigado.

Vinícius Loss

48 99184-1375 // 3364-8666



Vinicius Loss <viniciusloss@gmail.com>

Pedido de informação

Vinicius Loss <viniciusloss@gmail.com>
Para: rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br

14 de setembro de 2020 17:54

Boa tarde!

Reitero o e-mail de 26 de junho de 2020, e que segue abaixo.

Se as informações requeridas não existem, gostaria, ao menos, de receber uma resposta neste sentido.

Cordialmente,
Vinicius Loss
OAB/SC 29.025

[Texto das mensagens anteriores oculto]



Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

Pedido de informação

Rodolfo Siegfried Matte Filho <rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br>

14 de setembro de 2020 18:30

Para: Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

Cc: Gabinete SMDU <gabinete.smdu@pmf.sc.gov.br>

Olá!

Com relação ao seu questionamento tenho a informar que as respostas aos itens 1 e 2 poderão ser obtidas junto ao Pró-Cidadão, com relação ao demais itens não temos os dados requisitados.

Att.

Arq. Rodolfo Matte
Gerente de Licenciamento de Obras

De: "Vinícius Loss" <viniciusloss@gmail.com>**Para:** "rodolfomatte smdu" <rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br>**Enviadas:** Segunda-feira, 14 de setembro de 2020 17:54:00**Assunto:** Re: Pedido de informação

[Texto das mensagens anteriores oculto]



Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

Pedido de informação

Vinícius Loss <viniciusloss@gmail.com>

14 de setembro de 2020 19:32

Para: Rodolfo Siegfried Matte Filho <rodolfomatte.smdu@pmf.sc.gov.br>

Boa noite. Eu pedi ao pró-cidadão. Disseram-me que eu deveria pedir pelo portal da transparência. Pedi, então, pelo portal da transparência e aqueles funcionários me disseram que eu deveria pedir ao senhor, que, agora, me disse que devo pedir ao pro-cidadão. Ou seja, estou num círculo infinito.

Qual é sua sugestão, por favor?

[Texto das mensagens anteriores oculto]

ANEXO B – Relação de processos no Ministério Público de Santa Catarina

#	Numero MPSC	Tipo do Processo	Assunto principal	Data de início	Partes Públicas
1	06.2015.00000113-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	09-jan-2015	Cláudia de Almeida Padilha [Representante]
2	06.2015.00000159-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	12-jan-2015	tiago jacobs pattussi [Representante]
3	06.2015.00000229-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	13-jan-2015	Bandeirante Dias Velho [Origem]
4	06.2015.00000474-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	21-jan-2015	Maria Tereza Cúrcio [Origem]
5	06.2015.00000879-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	04-fev-2015	Fernanda Fernandes Pereira [Origem]
6	06.2015.00001400-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	25-fev-2015	Ministério Público de Santa Catarina [Representante]
7	06.2015.00001701-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	09-mar-2015	Henrique Schaefer [Interessado]
8	06.2015.00002032-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	17-mar-2015	Wilson Newton Alano [Interessado]
9	06.2015.00002255-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	24-mar-2015	Anônimo [Representante]; A apurar [Representado]
10	06.2015.00002813-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	10-abr-2015	Bandeirante Dias Velho [Representante]
11	06.2015.00003024-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	16-abr-2015	Pedro Canabarro Bastos [Representante]; Ruas no Campeche [Investigado]
12	06.2015.00003024-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	16-abr-2015	Pedro Canabarro Bastos [Representante]; Ruas no Campeche [Investigado]
13	06.2015.00003037-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	17-abr-2015	Anônimo [Representante]
14	06.2015.00003087-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	17-abr-2015	Marcelo Carneiro [Representante]
15	06.2015.00003383-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	28-abr-2015	Valdiceia Marlete Duarte [Informante]
16	06.2015.00003785-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	13-mai-2015	Anônimo [Representante]; BRUNO LOPES RENAN BARBOSA [Informante]
17	06.2015.00003923-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	18-mai-2015	CHARLES DE OLIVEIRA COLLYER [Representante]; Jose Nelson Pires Quevedo [Representado]; Alexandre Chavasco Pereira [Representado]; Shana Caroline Cradoso Mortiz [Representado]; Maria Guadalupe Cardoso [Representado]
18	09.2015.00004148-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	19-mai-2015	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Rubenildo Coelho [Representado]; Município de Florianópolis [Representante]
19	06.2015.00004024-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	20-mai-2015	Anônimo [Pessoa Atendida]
20	06.2015.00004349-1	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	27-mai-2015	35ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital [Representante]
21	06.2015.00004425-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	28-mai-2015	Onofre José Carvalho Agostini [Informante]
22	06.2015.00004489-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	29-mai-2015	Anônimo [Pessoa Atendida]
23	06.2015.00004754-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	03-jun-2015	Joana Bastos Matos [Pessoa Atendida]
24	06.2015.00004827-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	05-jun-2015	Anônimo [Informante]
25	06.2015.00005230-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrim	11-jun-2015	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]
26	06.2015.00005230-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	11-jun-2015	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]
27	06.2015.00005230-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	11-jun-2015	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]
28	09.2015.00006520-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	21-jul-2015	Rodrigo [Origem]; Sementes Crestani [Investigado]

29	06.2015.00006865-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	11-ago-2015	RBS TV de Florianópolis S/A (Jornal do almoço) [Representante]
30	06.2015.00006959-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	13-ago-2015	Sandra Miranda [Representante]
31	06.2015.00007266-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	25-ago-2015	Procuradoria da República em Santa Catarina [Informante]; Ivan da Silva Ribas [Representante]
32	06.2015.00007537-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	08-set-2015	Álvaro Bernardes
33	06.2015.00007567-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	09-set-2015	GGET Administração e Participação Ltda [Investigado]
34	06.2015.00008397-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	09-out-2015	Yuri Mollerstrand [Pessoa Atendida]
35	06.2015.00008732-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	26-out-2015	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]
36	06.2015.00008732-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	26-out-2015	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]
37	06.2015.00009124-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	09-nov-2015	Murilo Raulino da Cunha [Representante]
38	06.2015.00009206-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	11-nov-2015	Pedro Henrique Guedes [Informante]
39	06.2015.00009206-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	11-nov-2015	Pedro Henrique Guedes [Informante]
40	06.2016.00001241-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	01-mar-2016	FABIANO MACEDO DA COSTA BARROS [Representante]
41	06.2016.00003141-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	09-mai-2016	Roberto Fernandes Pinheiro [Representante]
42	06.2016.00003418-5	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Posturas Municipais (cód.11839)	19-mai-2016	Pedro de Assis Silvestre [Representante]
43	06.2016.00003513-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	24-mai-2016	ministério público do estado de santa catarina [Representante]
44	06.2016.00004046-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	16-jun-2016	André Freyesleben Ferreira [Representante]
45	06.2016.00004046-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	16-jun-2016	André Freyesleben Ferreira [Representante]
46	06.2016.00004688-1	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	04-jul-2016	Leandro Moraes Carrijo [Pessoa Atendida]
47	06.2016.00005015-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	12-jul-2016	Associação dos Moradores do Retiro da Lagoa - AMORELA [Representante]
48	06.2016.00005353-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	20-jul-2016	MPF - Procuradoria da República em Santa Catarina [Representante]
49	06.2016.00006054-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	12-ago-2016	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA [Representante]
50	06.2016.00006974-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	06-set-2016	BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL [Representante]
51	06.2016.00009259-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	06-set-2016	Ministério Público Federal [Origem]
52	06.2016.00007009-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	08-set-2016	Anônimo [Informante]
53	06.2016.00007011-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	08-set-2016	Décio Roberto Teixeira [Representante]
54	06.2016.00007322-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	21-set-2016	Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Energia Elétrica de Florianópolis - SINERGIA [Representante]
55	06.2016.00007322-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	21-set-2016	Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Energia Elétrica de Florianópolis - SINERGIA [Representante]
56	06.2016.00007945-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	14-out-2016	Luciano Francisconi [Investigado]; Mário César Silva [Investigado]
57	06.2016.00007977-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	17-out-2016	Paula Cristina de Aguiar [Informante]
58	06.2016.00007977-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	17-out-2016	Paula Cristina de Aguiar [Informante]
59	06.2016.00009260-9	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	05-dez-2016	Felipe Souza Telles [Informante]

60	06.2017.00000214-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	16-jan-2017	Caterine Amorim [Representante]
61	06.2017.00000565-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	27-jan-2017	Associação dos Moradores do Retiro da Lagoa - AMORELA [Representante]
62	06.2017.00000953-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	15-fev-2017	Policial Militar Ambiental [Representante]
63	06.2017.00007775-6	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	17-fev-2017	Regina Aparecida Belini [Informante]
64	06.2017.00001879-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	29-mar-2017	Milton Donizete Barcelos Junior [Representante]
65	06.2017.00002706-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	05-mai-2017	Zilda Marta Flor [Informante]; Pedro Ronsani Neto [Informante]
66	06.2017.00003303-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	31-mai-2017	Anônimo [Informante]
67	06.2017.00007777-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	01-jun-2017	Ministério Público Federal [Origem]
68	06.2017.00003825-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	27-jun-2017	Instaurado de Ofício [Origem]
69	06.2017.00003888-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	30-jun-2017	Ministério Público Federal [Representante]
70	08.2017.00222807-3	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do solo urbano (cód.3660)	07-jul-2017	A Coletividade [vítima]; Debora Lachving Machado [Advogado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Rene Beckmann Johann Junior [Defensor Público]; Leonor Bernardes Vigganigo [Réu]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Leonor Bernardes Vigganigo [Acusado]
71	06.2017.00004105-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	10-jul-2017	Moradores do Rio Vermelho [Representante]
72	06.2017.00004191-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	12-jul-2017	MAURICIO ZACHARIAS MOREIRA [Informante]
73	06.2017.00004194-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	12-jul-2017	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Representante]
74	06.2017.00004607-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	01-ago-2017	Anônimo [Informante]
75	06.2017.00004607-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	01-ago-2017	Anônimo [Informante]
76	06.2017.00005232-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	24-ago-2017	Anderon [Informante]
77	06.2017.00005601-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	11-set-2017	Anônimo [Informante]
78	06.2017.00005607-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	11-set-2017	Anônimo [Informante]
79	06.2017.00005993-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	27-set-2017	A.A.E.C Pico do Beija-Flor [Representante]; Evelin Severino Brum [Representado]; Pedro Paulo Correa [Representado]; Orestes Melo dos Santos Júnior [Representado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]
80	08.2017.00350085-0	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do Solo (cód.11836)	18-out-2017	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Elien Rosa Martinovsky [Advogado]; Julio Cesar Marcellino Junior [Advogado]; Procurador Geral do Município de Florianópolis [Testemunha]; Dário Elias Berger [Representante Legal]; Alexandre Herculano Abreu [Advogado]; Jaime de Souza [Representante Legal]; Município de Florianópolis [Réu]
81	06.2017.00007089-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	20-nov-2017	Anônimo [Representante]
82	06.2018.00000080-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	10-jan-2018	Marcos Felipe Ravazzoli [Informante]
83	06.2018.00000083-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	10-jan-2018	MARIA DA PENHA CALEGARI [Informante]
84	06.2018.00000917-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	15-fev-2018	Ivan da Ventura [Informante]; David Cardoso de Oliveira Filho [Representado]; Daniel Benthein [Representado]

85	08.2018.00068949-3	Processo Judicial - 0801	Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrim	07-mar-2018	Nahari Castro Alves Cardoso [Réu]; Mauricio Tschumi Leao [Advogado]; 1ª Delegacia de Polícia da Capital [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Vítima]
86	08.2018.00080416-4	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do Solo (cód.11836)	15-mar-2018	de Águas e Saneamento - CASAN [Terceiro Interessado]; Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC [Terceiro Interessado]; MARINA DAMASCENO DOS SANTOS [Advogado]; Rudinei Sebastião Pereira [Advogado]; Rudinei Sebastião Pereira [Advogado]; Cartório 2º ofício de Registro Imóveis da Comarca da Capital [Terceiro Interessado]; Município de Florianópolis [Autor]; Município de Florianópolis [Réu]; Modesto Vasques da Silva [Réu]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Edir Nunes da Silva [Réu]
87	08.2018.00102219-3	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-abr-2018	Arilindo Joao da Costa [Réu]; Elton Rosa Martinovsky [Advogado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Município de Florianópolis [Réu]
88	06.2018.00002234-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	10-abr-2018	Mendes Júnior Advogados [Representante]
89	06.2018.00002493-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	20-abr-2018	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]; Spk Empreendimentos Imobiliários Ltda. [Investigado]
90	06.2018.00002508-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	20-abr-2018	Gustavo Werner Junior [Representante]; Município de Florianópolis [Representado]
91	06.2018.00002843-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	02-mai-2018	Anônimo [Informante]
92	08.2018.00141496-0	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do Solo (cód.11836)	02-mai-2018	Erivelton Gonçalves da Rocha [Representado]; Defensor Público Geral do Estado de Santa Catarina [Defensor Público]; Samantha Gonzaga Sabino Santos [Advogado]; 1º Ofício de Registro de Imóveis de Florianópolis [Terceiro Interessado]; 3o. Ofício do Registro de Imóveis de Florianópolis [Terceiro Interessado]; 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau [Terceiro Interessado]; Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. [Terceiro Interessado]; Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN [Terceiro Interessado]; Vagner de Oliveira Urach [Advogado]; Procurador Jurídico da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM [Autor]; Fundação Municipal do Meio Ambiente Faema [Réu]; Pablo Pires Gomes da Silva [Réu]; Moacir da Silva Berkai [Réu]; Vanuza Ferreira Pires [Réu]; Construtora Novo Mundo Ltda ME [Réu]; Procuradoria Jurídica da FLORAM [Terceiro Interessado]; Município de Florianópolis [Réu]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]
93	06.2018.00006880-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	23-mai-2018	Michele Valéria Albino [Investigado]

94	08.2018.00196280-3	Processo Judicial - 0801	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	13-jun-2018	Procuradoria da República em Santa Catarina - MPF [Origem]; Gabriel Scotti [Advogado]; Nilson Guiguer Junior [Perito]; Juliana Cassanelli [Advogado]; Marco Aurélio de Oliveira Neto [Advogado]; Gabriel Scotti [Advogado]; Município de Florianópolis [Terceiro Interessado]; Juliana Cassanelli [Advogado]; Nilo de Oliveira Neto [Advogado]; Gabriel Scotti [Advogado]; IMA - Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, [Requerido]; Município de Florianópolis [Requerido]; ACM - Associação Catarinense de Medicina [Requerido]; Mello & Duarte Construções Incorporações Ltda. [Requerido]; DUARTE BRASIL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA [Requerido]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]
95	06.2018.00004451-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	19-jul-2018	Oswaldo Leoncio Duarte [Autor do Fato]; Município de Florianópolis [Representado]; Sandra de Fátima Barth Camargo [Representante]
96	06.2018.00005226-9	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-set-2018	2º Ofício de Registro de Imóveis - Comarca da Capital [Representante]
97	08.2018.00310810-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-set-2018	Condomínio Residencial Vilas do Santinho I - Costão Residence [Representante]; Zares Domingos Santos [Representado]
98	08.2018.00311794-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-set-2018	Martinho A.B. de Castro [Representante]; José Antonio Ceccato [Representado]; Amir Ternes Hamad [Representado]
99	08.2018.00314898-3	Processo Judicial - 0801	Posturas Municipais (cód.11839)	10-set-2018	Anônimo [Informante]
100	06.2018.00006292-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	14-nov-2018	Ministério Público Federal [Representante]
101	06.2018.00006583-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	03-dez-2018	Marília Beduschi Della Pasqua Amaral [Advogado]; Município de Florianópolis [Representado]; Vilmair Claudino Medeiros [Representado]; Cristina Simões da Silva Relvas [Representado]; Leocir Corrêa da Silva [Representado]; Evanilde Drehmer Carminati [Representante]; João Luiz Pereira de Almeida [Representante]; Rosane Siqueira Ojeda [Representante]; Ana Liecke [Representante]; Simone Pereira [Representante]; Kleber Almeida da Costa Silva [Representante]; Marcia Maria Da Silveira Almeida [Representante]; Tiago Machado da Rosa [Representante]; Ana Maria Veiga [Representante]; Jayme Eilert Cardoso [Representante]
102	08.2018.00426602-0	Processo Judicial - 0801	Posturas Municipais (cód.11839)	05-dez-2018	Município de Florianópolis
103	08.2018.00426686-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-dez-2018	Ministério Público Federal [Origem]
104	06.2018.00006647-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	06-dez-2018	Anônimo [Informante]
105	06.2018.00006647-4	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	06-dez-2018	Anônimo [Informante]
106	08.2018.00432703-4	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do solo urbano (cód.3660)	10-dez-2018	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; A Apurar [Indiciado]; A Apurar [Vítima]

107	08.2018.00444637-2	Processo Judicial - 0801	Parcelamento do Solo (cód.11836)	18-dez-2018	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Allan Dalla Soares [Advogado]; Wagner de Oliveira Urach [Advogado]; Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM [Requerido]; Município de Florianópolis [Requerido]; Leonor Bernardes Vigganigo [Requerido]
108	08.2018.00444637-2	Processo Judicial - 0801	Posturas Municipais (cód.11839)	18-dez-2018	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Allan Dalla Soares [Advogado]; Wagner de Oliveira Urach [Advogado]; Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM [Requerido]; Município de Florianópolis [Requerido]; Leonor Bernardes Vigganigo [Requerido]
109	01.2018.00029895-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	19-dez-2018	Renato João Machado [Origem]; Andre Potrich Reichmann [Representante]; Aquiles Coelho Pereira Mendes [Representante]; Renato João Machado [Representante]; Anônimo [Representante]
110	06.2019.00000049-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	09-jan-2019	1º Batalhão de Polícia Militar Ambiental [Origem]; Jean Carlos da Silveira [Representado]; Gustavo Ruschel Lopes [Representado]
111	08.2019.00013960-1	Processo Judicial - 0801	Operações Urbanas Consorciadas (cód.11838)	16-jan-2019	52ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital [Representante]; João Jutahy Castelo Campos [Advogado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Autor]; Município de Florianópolis [Representado]; Celesc Distribuição S.A [Representado]
112	06.2019.00000238-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	17-jan-2019	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Representante]; Eduardo Loch [Representado]
113	06.2019.00000317-1	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	22-jan-2019	Jhonatan [Representante]
114	06.2019.00000557-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	06-fev-2019	Gilva Guimarães da Silva [Representado]; Moradores do Rio Vermelho [Representante]
115	06.2019.00000848-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	19-fev-2019	22ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital [Origem]
116	06.2019.00001123-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	01-mar-2019	Associação de Moradores e Proprietários do Loteamento Jardim Caiobig - AMOCAIOBIG [Representante]; Helena Favero Xavier [Representante]
117	06.2019.00001123-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	01-mar-2019	Associação de Moradores e Proprietários do Loteamento Jardim Caiobig - AMOCAIOBIG [Representante]; Helena Favero Xavier [Representante]
118	06.2019.00001340-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	13-mar-2019	Francisco Antonio Meurrahy Junior [Informante]
119	06.2019.00001342-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	13-mar-2019	Sylvio Segalla Júnior [Representante]
120	06.2019.00001344-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	13-mar-2019	22ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital [Representante]
121	06.2019.00001546-7	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	21-mar-2019	Instaurado de Ofício [Representante]
122	06.2019.00001946-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	11-abr-2019	Anônimo [Representante]
123	06.2019.00002387-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	08-mai-2019	Para: Capital 30ª Promotoria de Justiça [Representante]
124	06.2019.00002493-3	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	16-mai-2019	1ª Companhia do 1º Batalhão de Polícia Militar Ambiental [Representante]

125	06.2019.00002645-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	29-mai-2019	Eugenio Luiz Gonçalves [Representante]; Município de Florianópolis [Representado]
126	09.2019.00003746-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	29-mai-2019	Renato Canido da Rocha [Interessado]; Município de Florianópolis [Fiscalizado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos - SUSP [Órgão]
127	09.2019.00003757-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	29-mai-2019	Cleusa Rosa Neves Alves [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS - FLORAM [Órgão]; Instituto do Meio Ambiente - IMA [Órgão]; Milton Rodrigues [Compromissário]
128	09.2019.00003758-3	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	29-mai-2019	Rafael Braga de Siqueira [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS [Órgão]; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos - SUSP [Órgão]; Município de Florianópolis [Compromissário]
129	09.2019.00003765-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	29-mai-2019	Vigilância Sanitária Municipal [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Município de Florianópolis [Órgão]; MUNICIPIO DE FLORIANÓPOLIS [Compromissário]
130	09.2019.00003784-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	30-mai-2019	Estado de Santa Catarina [Interessado]; Adão Osorio Gomes dos Santos [Compromissário]; Osmar [Compromissário]; Rafael Ari Medeiros [Compromissário]; José Evair CE [Compromissário]; Lorival das Neves [Compromissário]; Marcos Aurelio Pereira [Compromissário]; Carlos Henrique Moreira Laub [Compromissário]; Emerson Machado dos Santos [Compromissário]; PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO [Órgão]; DELEGACIA-GERAL DE POLÍCIA CIVIL [Órgão]; FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS - FLORAM [Órgão]; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]
131	09.2019.00003788-3	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	30-mai-2019	Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS - FLORAM [Órgão]

132	09.2019.00003792-8	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	30-mai-2019	Estado de Santa Catarina [Interessado]; FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS - FLORAM [Órgão]; PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS [Órgão]; SONNEN Empreendimentos e Participações Ltda [Compromissário]; FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE FLORIANOPOLIS - FLORAM [Órgão]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; CARLOS ANTONIO DAL TOÉ JÚNIOR [Compromissário]
133	09.2019.00003841-6	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	31-mai-2019	Condomínio Recanto da Liberdade [Fiscalizado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
134	09.2019.00003842-7	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	31-mai-2019	Anônimo [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
135	09.2019.00003844-9	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	31-mai-2019	Roberto Fernandes Pinheiro [Representante]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
136	09.2019.00003845-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	31-mai-2019	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Interessado]; Osni Leoncio Duarte [Fiscalizado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Órgão]
137	09.2019.00003846-0	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	31-mai-2019	Associação de Moradores e Proprietários do Loteamento Jardim Caiobig - AMOCAIOBIG [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Helena Favero Xavier [Interessado]
138	09.2019.00003875-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	03-jun-2019	Anônimo [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; SUL CATARINENSE [Compromissário]; Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC [Compromissário]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; A apurar [Compromissário]
139	09.2019.00003879-3	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-jun-2019	Solon Rosa de Souza [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]
140	09.2019.00003885-0	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	03-jun-2019	Procuradoria da República em Santa Catarina - 11º Ofício - Meio Ambiente [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Max Vitor de Oliveira [Interessado]; A Apurar [Compromissário]
141	09.2019.00003890-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-jun-2019	Instaurado de Ofício [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
142	09.2019.00003894-9	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-jun-2019	Ministério Público Federal [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; A Apurar [Compromissário]

143	09.2019.00003895-0	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	03-jun-2019	INSTAURADO DE OFÍCIO [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Obras - Prefeitura Municipal de Florianópolis [Órgão]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM [Órgão]; ODÍLIA DA CUNHA NUNES [Compromissário]
144	09.2019.00003896-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-jun-2019	A COLETIVIDADE [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Teresa Matos da Rosa [Interessado]; Município de Florianópolis [Órgão]
145	09.2019.00003898-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	03-jun-2019	Marcus Dias [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A Identificar [Compromissário]
146	09.2019.00003910-4	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	04-jun-2019	Procuradoria da República em Santa Catarina (Ofício dos Crimes Ambientais) [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM [Órgão]; A APURAR [Compromissário]; HENRIQUE FINCO [Interessado]
147	09.2019.00003912-6	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A APURAR [Compromissário]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]
148	09.2019.00003916-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Instaurado de Ofício [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Fundação Estadual do Meio Ambiente - FATMA [Órgão]; Fundação Municipal do Meio Ambiente - FLORAM [Órgão]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS [Órgão]; A Apurar [Compromissário]
149	09.2019.00003919-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ataide Silva [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
150	09.2019.00003922-6	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A COLETIVIDADE [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; ERIVELTON GONÇALVES DA ROCHA [Compromissário]
151	09.2019.00003923-7	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Karen Regina Barbi [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
152	09.2019.00003925-9	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PROCURADORIA DA REPUBLICA EM SANTA CATARINA [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
153	09.2019.00003926-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Luiz Fernando Gomes [Compromissário]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Sérgio Ricardo Cassolino Guilherme [Compromissário]; Sandro Mara Maria [Compromissário]; Sérgio Martins da Silva [Compromissário]; Carlos Motta [Compromissário]
154	09.2019.00003928-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A COLETIVIDADE [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]; HORACIO DA SILVA TINOCO FILHO [Compromissário]

155	09.2019.00003930-4	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ministerio Publico Federal [Origem]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Loteamento Jardim Residencial Moçambique [Compromissário]
156	09.2019.00003933-7	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	Adao Vaz da Silva [Compromissário]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]
157	09.2019.00003937-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	A COLETIVIDADE [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A Apurar [Compromissário]; Cacilda dos Santos Pereira [Interessado]
158	09.2019.00003941-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Maria Cristina Oliveira [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]
159	09.2019.00003945-9	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	Mirna Trici [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]
160	09.2019.00003946-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
161	09.2019.00003948-1	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	04-jun-2019	Policial Militar Ambiental [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]
162	09.2019.00003950-4	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Moradores do Rio Vermelho [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]
163	09.2019.00003952-6	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A COLETIVIDADE [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Órgão]
164	09.2019.00003953-7	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Pedro Canabarro Bastos [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Ruas no Campeche [Compromissário]
165	09.2019.00003954-8	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	JUREMA TARONI BROCHADO [Compromissário]; Ministerio Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
166	09.2019.00003955-9	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	BRUNO BELTARELLO [Compromissário]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; ASSOCIAÇÃO FUNCIONÁRIOS DO CREA [Compromissário]
167	09.2019.00003958-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Secretaria-Geral do Ministerio Publico [Interessado]; Ministerio Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
168	09.2019.00003960-4	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Anônimo [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
169	09.2019.00003961-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Guiliana do Ministerio Publico [Origem]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Redemar Lemos [Compromissário]; Roberto Machado [Interessado]; Rafael Machado [Interessado]; Renato Machado Júnior [Interessado]; Daniel Machado [Interessado]; Renato Machado [Interessado]; Maria da Conceição Lima Machado [Interessado]
170	09.2019.00003963-7	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ex Officio [Interessado]; Ministerio Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
171	09.2019.00003965-9	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Pedro Canabarro Bastos [Interessado]; Ministerio Publico do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Ruas no Campeche [Compromissário]

172	09.2019.00003966-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMDU [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
173	09.2019.00003967-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	Gilva Guimarães da Silva [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
174	09.2019.00003968-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ministério Público de Santa Catarina [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
175	09.2019.00003969-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Anônimo [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
176	09.2019.00003970-4	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Instaurado de Ofício [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
177	09.2019.00003971-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
178	09.2019.00003974-8	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	04-jun-2019	Zilda Marta Flor [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Pedro Ronsani Neto [Origem]
179	09.2019.00003976-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	ELZI YAMAMOTO [Compromissário]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; VALDECY SANTANA ARAUJO [Compromissário]
180	09.2019.00003977-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	ADRIANO JOSE DANIEL [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Município de Florianópolis [Compromissário]
181	09.2019.00003978-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A COLETIVIDADE [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A APURAR [Compromissário]
182	09.2019.00003979-2	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Anônimo - via e-mail [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; A apurar [Compromissário]
183	09.2019.00003980-4	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	04-jun-2019	MPSC - 30 PJ [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Fernando Lopes [Interessado]
184	09.2019.00003981-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	vara de Sucessões e Registros Públicos da Capital [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Rosana Maria Capalbo [Interessado]; Maria Fátima de Melo [Compromissário]; Manoel Sabino de Melo Junior [Compromissário]
185	09.2019.00003982-6	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	4ª vara cível da capital [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Kátia Cilene Pereira Padin [Interessado]; Secretaria-Geral do Ministério Público [Origem]; G4 Construções e Incorporações Ltda [Compromissário]
186	09.2019.00003983-7	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Vainea dos Santos Vasconcelos Monteiro [Compromissário]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Ireno Monteiro [Compromissário]
187	09.2019.00003984-8	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	A apurar [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
188	09.2019.00003986-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Henrique Schaefer [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
189	09.2019.00003987-0	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]

190	09.2019.00003988-1	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	04-jun-2019	Anônimo [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
191	09.2019.00004013-3	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-jun-2019	Osvaldo Leônico Duarte [Compromissário]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Município de Florianópolis [Compromissário]; Sandra de Fátima Barth Camargo [Interessado]
192	09.2019.00004021-1	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	05-jun-2019	Elenir Maria Conceição [Origem]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
193	09.2019.00004025-5	Procedimento Administrativo - 0901	Parcelamento do Solo (cód.11836)	05-jun-2019	Instaurado de Ofício [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
194	06.2019.00002948-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	17-jun-2019	Condomínio Residencial 14 Bis [Informante]; Geancarlo Fritz Barbosa dos Santos [Informante]
195	06.2019.00003009-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	19-jun-2019	Eugênio Luiz Gonçalves [Representante]
196	06.2019.00003010-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	19-jun-2019	Procuradoria da República em Santa Catarina - 11º Ofício - Meio Ambiente [Representante]
197	06.2019.00003014-6	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	19-jun-2019	Maurício Zaidan [Representante]; Paulo Antônio Bastos [Representado]; Elize Maronez Cigaran Arnold [Representante]
198	06.2019.00003503-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	22-jul-2019	Maurício Zaidan [Representante]
199	06.2019.00003503-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	22-jul-2019	Maurício Zaidan [Representante]
200	06.2019.00003633-0	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	26-jul-2019	1ª Batalhão de Polícia Militar Ambiental [Origem]; Wilmar Jose Borba [Representado]; Fausto Souza Reis [Representado]; Município de Florianópolis [Representado]
201	06.2019.00003809-3	IC - Inquérito Civil - 0603	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	06-ago-2019	Associação de Moradores do Condomínio Caminho do Mar [Representante]
202	06.2019.00003848-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	07-ago-2019	José Augusto da Silva [Informante]
203	09.2019.00008134-6	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	10-out-2019	Para: Capital 30ª Promotoria de Justiça [Interessado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
204	08.2019.00370838-8	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	15-out-2019	Ministério Público Estadual SC - 32 Promotoria [Representante]
205	09.2019.00008266-7	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	15-out-2019	Município de Florianópolis [Representado]
206	09.2019.00008298-9	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	16-out-2019	Município de Florianópolis [Representado]
207	09.2019.00008400-0	Procedimento Administrativo - 0901	Área de Preservação Permanente (cód.11828)	18-out-2019	Paulo Antônio Bastos [Fiscalizado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
208	09.2019.00009641-7	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	21-nov-2019	Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]; Município de Florianópolis [Fiscalizado]
209	09.2019.00009755-0	Procedimento Administrativo - 0901	Posturas Municipais (cód.11839)	25-nov-2019	Município de Florianópolis [Fiscalizado]; Ministério Público do Estado de Santa Catarina [Interessado]
210	06.2019.00005959-9	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Posturas Municipais (cód.11839)	16-dez-2019	Anônimo [Representante]
211	06.2019.00005969-9	PP - Procedimento Preparatório - 0601	Posturas Municipais (cód.11839)	16-dez-2019	Anônimo [Representante]
212	06.2019.00006066-2	IC - Inquérito Civil - 0603	Posturas Municipais (cód.11839)	19-dez-2019	Tania Maria Barbosa Guerra [Representante]; Centrais Elétricas Santa Catarina S.A - CELESC [Representado]
213	06.2020.00002506-5	IC - Inquérito Civil - 0603	Parcelamento do Solo (cód.11836)	10-jan-2020	Lídio Cezar Carvalho Pasko [Representante]; Erico Macário Duarte [Representado]