



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

MATHIAS FOLETTO SILVA

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA
RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS COLETIVOS NA ATUALIDADE: COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO, INDIVÍDUOS E SOCIEDADE BASEADA NA CONTRIBUIÇÃO
DA TEORIA PÓS-MODERNA DO DIREITO**

Florianópolis

2022

MATHIAS FOLETTTO SILVA

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA
RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS COLETIVOS NA ATUALIDADE: COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO, INDIVÍDUOS E SOCIEDADE BASEADA NA CONTRIBUIÇÃO
DA TEORIA PÓS-MODERNA DO DIREITO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina como exigência para a obtenção do
título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Isaac Pilati

Florianópolis

2022

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

Silva, Mathias Foletto

A audiência pública na regularização fundiária urbana para resolução dos conflitos coletivos na atualidade: cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito / Mathias Foletto Silva ; orientador, José Isaac Pilati, 2022.

330 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Regularização fundiária urbana. 3. Audiência pública. 4. Cooperação. I. Pilati, José Isaac. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito. III. Título.

MATHIAS FOLETTO SILVA

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA
RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS COLETIVOS NA ATUALIDADE: COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO, INDIVÍDUOS E SOCIEDADE BASEADA NA CONTRIBUIÇÃO
DA TEORIA PÓS-MODERNA DO DIREITO**

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

Prof. Dr. Francisco Bissoli Filho

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. João dos Passos Martins Neto

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof^ª. Dra. Karine Grassi

Centro Universitário Facvest (UNIFACVEST)

Prof. Dr. Pedro Manoel Abreu

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

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

Coordenador(a) do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. José Isaac Pilati

Orientador

Florianópolis, 2022.

Aos meus pais, Solange e José Antônio, pela vida e apoio incondicional.

Ao meu irmão, Lucas, pelas inesquecíveis aventuras de infância.

A Beatriz, pelo amor e companheirismo.

Ao meu sobrinho e afilhado, Lucas, pelas alegrias compartilhadas nos pequenos atos.

Ao meu sobrinho, Nicolas, pelo seu entusiasmo.

Ao meu mais novo sobrinho, Arthur, pelas felicidades já proporcionadas.

A Lívia, minha afilhada, pela estima e afeição.

Aos meus demais familiares, principalmente minha sogra Jaqueline, pelo incentivo e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor José Isaac Pilati, por todos os seus ensinamentos e orientações na presente pesquisa, bem como aos membros da banca avaliadora, professores Francisco Bissoli Filho, João dos Passos Martins Neto, Pedro Manoel Abreu e Karine Grassi, pela atenção e disponibilidade.

RESUMO

A presente tese tem como **problema** responder se é possível a aplicação da audiência pública em situações relativas à regularização fundiária urbana, a partir da perspectiva de cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito, para solução dos conflitos coletivos da atualidade, sendo a **hipótese** positiva. A **originalidade**, a **atualidade** e a **relevância** do trabalho para o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e social residem, dentre outros aspectos, na supracitada aplicação, viabilizando o êxito da regularização fundiária urbana. Denota-se a importância social, uma vez que trata da questão da moradia de inúmeros brasileiros excluídos da legalidade, em um modelo desigual e das consequências benéficas advindas da inserção no sistema legal a partir da regularização, como a titulação dos imóveis, a fruição de serviços essenciais, como o saneamento básico, esgotamento sanitário, fornecimento de água, drenagem das águas pluviais, iluminação pública, fornecimento de rede elétrica, coleta de resíduos sólidos, limpeza urbana e aprimoramento da acessibilidade. Abrangem-se também as importâncias ambientais da regularização, com promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a sua recuperação e preservação, caracterizando melhorias ambientais, englobando providências que eliminem ou atenuem os riscos de desastres ambientais nas áreas de ocupação, como desmoronamentos e inundações, proporcionando segurança às moradias e integração dos ocupantes com o meio ambiente. Ademais, há relevância pela sua questão econômica aos ocupantes dos núcleos urbanos informais em decorrência da segurança jurídica obtida e pelo aspecto positivo ao Estado, reduzindo desigualdades e combatendo exclusões sociais, além da superação de outras adversidades jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais advindas da irregularidade fundiária urbana brasileira. A **metodologia** está projetada em base teórica quanto à natureza, com fundamento em revisão bibliográfica, abordagem do problema de modo qualitativo, com fins de pesquisa de forma descritiva, método de abordagem de pesquisa dedutivo e de interpretação o histórico e o teleológico. Tem-se como **objetivo específico do primeiro capítulo** apontar a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências, os distintos conceitos de posse, propriedade e moradia, bem como a teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva baseada nas fontes romanas, relatando a necessidade de superação da Modernidade pela Pós-Modernidade, além da indispensabilidade da participação popular efetiva, com a teoria pós-moderna do direito como meio para solução dos conflitos na atualidade. O **objetivo específico do segundo capítulo** é abordar o instituto da audiência pública, com suas principais características, expondo a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com sua utilização em âmbito legislativo, judicial e administrativo, com os aspectos principais da promoção da audiência pública e sua respectiva decisão. O **objetivo específico do terceiro capítulo** é descrever o conceito de regularização fundiária conforme a Lei 13.465/2017, bem como os seus princípios, os objetivos, as modalidades, os instrumentos, o procedimento e os aspectos registrares. O **objetivo específico do quarto capítulo** é demonstrar a possibilidade de aplicação da utilização da audiência pública na resolução de conflitos coletivos atinentes à regularização fundiária urbana, com a respectiva contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade. Logo, diante do objeto delimitado, objetivos e metodologia aplicada, **concluiu-se** que é possível a aplicação, confirmando-se a hipótese, a partir da teoria pós-moderna do direito (capítulo 1), na possibilidade da utilização da audiência pública (capítulo 2) no procedimento de regularização fundiária (capítulo 3) devidamente demonstrada em possibilidades exemplificativas (capítulo 4).

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; audiência pública; cooperação.

ABSTRACT

This thesis presents as **research question** whether it is possible to apply the public hearing procedure in situations related to urban landholding regularization from the perspective of cooperation between State, individuals and society, based on the post-modern theory of law, in order to solve contemporary collective conflicts, with a positive research **hypothesis**. The **originality, topicality and relevance** of the thesis for scientific, technological, cultural and social development relate to the aforementioned application, as it enables the success of urban landholding regularization with great social impact since the thesis deals with the issue of housing in Brazil, where many households are excluded from the formal system in an unequal social structure. It also deals with the beneficial consequences arising from the insertion of these households in the legal system, such as the titling of properties and the enjoyment of essential services, i.e., basic sanitation, water supply, rainwater drainage, public lighting, electricity supply, solid waste collection, urban cleaning and accessibility. In addition, the thesis covers the environmental importance of the urban landholding regularization, as it promotes an ecologically balanced environment, its recovery and preservation, featuring environmental improvements, including measures that eliminate or mitigate the risks of disasters in areas of irregular occupation, such as landslides and floods, thus providing security to households and the integration between its occupants and the environment. From an economic perspective, the relevance of the subject is due to the legal certainty obtained by the occupants and the positive results to the State, reducing inequalities and fighting social exclusions, besides overcoming other legal, urbanistic, social and environmental adversities arising from the current Brazilian urban landholding irregularity. The **methodology** is designed on a theoretical basis as to its nature, based on a literature review, a qualitatively approach to the problem, with descriptive research purposes, a deductive research approach, and historical and teleological interpretation. The **specific objective of the first chapter** is to point out the urban landholding irregularity in Brazil and its main consequences, to introduce the distinct concepts of possession, property and housing, as well as the post-modern theory of law, by rescuing the collective dimension based on Roman Law and reporting the need to overcome Modernism with Post-Modernism, in addition to the indispensability of effective popular participation, with the post-modern theory of law as a means of solving contemporary conflicts. The **specific objective of the second chapter** is to approach the public hearing institute, with its main characteristics, exposing the perspective of overcoming the individualistic model and the development of the collective and collaborative dimension, with its use in the legislative, judicial and administrative realms, the main aspects of the public hearing procedure and its respective decision. The **specific objective of the third chapter** is to describe the concept of landholding regularization according to the Law 13.465/2017, as well as its principles, objectives, modalities, instruments, procedure and registry aspects. The **specific objective of the fourth chapter** is to demonstrate the possibility of applying the public hearing in the resolution of collective conflicts related to urban landholding regularization, with the respective contribution of the post-modern theory of law to the solution of contemporary collective conflicts. Therefore, in face of the delimited object, objectives and methodology, it was **concluded** that the application is possible, confirming the hypothesis: based on the post-modern theory of law (chapter 1), the possibility of applying the public hearing (chapter 2) to the urban landholding regularization procedure (chapter 3) duly demonstrated in illustrative cases (chapter 4).

Keywords: urban landholding regularization; public hearing; cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – População residente, urbana e rural Brasil - 1960/2000	25
Figura 2 – População residente, por situação do domicílio Brasil - 1991/2010.....	26
Figura 3 – População residente, por situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões - 2010	27
Figura 4 – Grau de urbanização, segundo as Grandes Regiões 1991/2010.....	28
Figura 5 – Proporção da população residindo em domicílios com acesso a serviços de saneamento, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários, segundo o tipo de acesso - Brasil – 2019.....	31
Figura 6 - Percentual de economias residenciais ativas abastecidas, em relação ao total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões - 2008/2017	33
Figura 7 – Regularidade do serviço de abastecimento nos domicílios com rede geral de distribuição de água como principal forma de abastecimento - Brasil - 2017	35
Figura 8 – Proporção da população residindo em domicílios com acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário, segundo as Unidades da Federação - 2019	37
Figura 9– Percentual de economias residenciais ativas esgotadas, em relação ao total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões - 2008/2017.....	39
Figura 10 – Estimativa de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais – Estados e Distrito Federal.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grau de urbanização, segundo as Grandes Regiões - 1991/2010.....	29
Tabela 2– População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio - 1960/2010	29
Tabela 3 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio - 1960/2010.....	30
Tabela 4 – Quantitativos gerais para com Aglomerados Subnormais, Brasil, em 2010 e 2019	44

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
SUMÁRIO.....	11
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E A TEORIA PÓS-MODERNA DO DIREITO: O RESGATE DA DIMENSÃO COLETIVA BASEADA NAS FONTES ROMANAS	19
1.1 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E AS SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS	19
1.2 MORADIA, POSSE E PROPRIEDADE	48
1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	59
1.4 MODERNIDADE, PÓS-MODERNIDADE E O RESGATE DAS FONTES ROMANAS	70
CAPÍTULO 2 – O INSTITUTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA: CONCEITO, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS, UTILIZAÇÃO, ASPECTOS PRINCIPAIS DA PROMOÇÃO E A RESPECTIVA DECISÃO	86
2.1 CONCEITO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO INSTITUTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	86
2.2 SUPERAÇÃO DO MODELO TRADICIONAL INDIVIDUALISTA E O DESENVOLVIMENTO DA DIMENSÃO COLETIVA E COLABORATIVA: A UTILIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LEGISLATIVO, JUDICIAL E ADMINISTRATIVO	92
2.3 ASPECTOS PRINCIPAIS DA PROMOÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	103
2.4 A DECISÃO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	111
CAPÍTULO 3 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: CONCEITO, PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, MODALIDADES, INSTRUMENTOS, PROCEDIMENTO E ASPECTOS REGISTRAS.....	118
3.1 CONCEITO, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	118
3.2 MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	152
3.3 INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	161
3.3.1 Legitimação fundiária	164
3.3.2 Legitimação de posse	172
3.3.3 Demarcação urbanística.....	178
3.4 PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	187
3.4.1 Legitimados para requerer a regularização fundiária urbana	191
3.4.2 Análise do requerimento de regularização fundiária urbana	195
3.4.3 Notificações e editais do procedimento da regularização fundiária urbana	203
3.4.4 Projeto de regularização fundiária urbana e a decisão saneadora	210
3.4.5 Conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana.....	216
3.5 ASPECTOS REGISTRAS DO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	219

CAPÍTULO 4: AUDIÊNCIA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A ATUAÇÃO CONJUNTA PARA SOLUÇÃO ADEQUADA	242
4.1 A COLETIVIDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	242
4.2 A PERSPECTIVA PARTICIPATIVA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: COOPERAÇÃO ENTRE OS INTERESSADOS ENVOLVIDOS	249
4.3 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DA APLICAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	258
4.4 ASPECTOS COMUNS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA APLICADA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	262
4.5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA APLICADA NAS RESPECTIVAS ETAPAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: INICIAL, INTERMEDIÁRIA E FINAL	268
CONCLUSÃO.....	279
REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIAS.....	313

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como instituição envolvida a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em específico, o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) em nível de doutorado, com escopo no Grupo de Pesquisa *Ius Dicere* (CNPq/UFSC). A presente tese tratará da possibilidade de aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana para resolução dos conflitos coletivos na atualidade, a partir da cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, a qual é baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito.

Acerca do objeto da presente tese, o tema é a contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade. Como delimitação do tema, tem-se a audiência pública aplicada na regularização fundiária para solução dos conflitos coletivos da atualidade, a partir da perspectiva de cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito. Destaca-se que não se exclui a possibilidade de aplicação da audiência pública na regularização fundiária rural, porém, ao delimitar o tema da pesquisa, optou-se em realizar um recorte específico voltado para a regularização fundiária urbana.

Assim, o problema a ser enfrentado é responder o seguinte: é possível a aplicação da audiência pública em situações relativas à regularização fundiária urbana, a partir da perspectiva de cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito, para solução dos conflitos coletivos da atualidade? A hipótese é de que é viável a aplicação.

Referente à metodologia empregada nesta tese, serão utilizadas, principalmente, as obras de Metodologia Científica de Orides Mezzaroba e Cláudia Servilha¹, bem como de Eva Maria Lakatos e Marina Andrade de Marconi².

Quanto à natureza, a pesquisa será pura ou básica, uma vez que está projetada em base teórica, com fundamento em revisão bibliográfica, não tendo projetos experimentais, nem verificação empírica de informações.

¹ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

² LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

No tocante à abordagem do problema, a pesquisa será qualitativa, pois será apontada a teoria pós-moderna do direito, os aspectos relacionados à audiência pública, conteúdos abrangendo regularização fundiária urbana e, por fim, a demonstração da aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana, empregando dados qualitativos para corroborar a hipótese.

Em relação aos fins da pesquisa, será descritiva, pois dimensionará (qualitativo) a extensão da audiência pública, a partir da teoria pós-moderna, com a respectiva possibilidade de aplicação no procedimento de regularização fundiária urbana.

O método de abordagem utilizado na presente tese será o dedutivo, uma vez que se partirá da teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva, bem como da definição de audiência pública, demonstrando a possibilidade de aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana. Dessa forma, a partir da teoria pós-moderna do direito, assim como dos aspectos relacionados à audiência pública, será demonstrada a aplicação da audiência pública no caso específico da regularização fundiária urbana.

A pesquisa estará de acordo com os procedimentos técnicos de investigação bibliográfica e documental, utilizando livros, capítulos de livros, artigos científicos, legislações, dentre outras fontes, nacionais e estrangeiras.

O método de interpretação empregado será o histórico e o teleológico. O histórico será utilizado em relação à teoria pós-moderna do direito e o respectivo resgate da dimensão coletiva baseada nas fontes romanas. Por sua vez, de forma concomitante, o teleológico será aplicado para demonstração da aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana.

Atinente às variáveis, metodologicamente, tem-se como variável independente a cooperação entre os sujeitos envolvidos. Por sua vez, a variável dependente é que a audiência pública é determinante para a cooperação; e a cooperação é determinante para a efetivação do procedimento de regularização fundiária urbana. Além, a variável moderadora é que a audiência pública propicia cooperação especialmente se aplicada a partir da teoria pós-moderna do direito. No que lhe concerne, considera-se como variável de controle de que não são objetos da presente tese questões ideológicas e políticas que culminam em incentivos à regularização fundiária

urbana. Por fim, a variável extrínseca é sintetizada na possibilidade de haver cooperação independentemente da audiência pública.

A teoria de base da presente tese consubstanciar-se-á na teoria pós-moderna do direito, a qual reintroduz o aspecto coletivo, em perspectiva de diálogo e inclusão, proporciona análise conjunta, superando a solução fragmentada, excludente e de matriz individual e fundamenta-se, precipuamente, na cooperação. Há o resgate da dimensão coletiva romana, permitindo a apropriada resolução aos conflitos, propiciando o devido enfoque do conflito, o qual deve ser retratado em sua integralidade e nas suas múltiplas facetas. A referida teoria será exposta, principalmente, a partir das obras de José Isaac Pilati.

A justificativa do presente trabalho fundamenta-se na relevância do seu tema, pela sua atualidade e pelo interesse do autor. A atualidade e a relevância da presente pesquisa residem, precipuamente, dentre outros aspectos, na aplicação da audiência pública no procedimento de regularização, viabilizando o êxito da regularização fundiária urbana. Denota-se importância social, uma vez que trata da questão da moradia de inúmeros brasileiros excluídos da legalidade, em um modelo desigual e das consequências benéficas advindas da inserção no sistema legal a partir da regularização, como a titulação dos imóveis, a fruição de serviços essenciais, como o saneamento básico, esgotamento sanitário, fornecimento de água, drenagem das águas pluviais, iluminação pública, fornecimento de rede elétrica, coleta de resíduos sólidos, limpeza urbana, aprimoramento da acessibilidade. Abrangem-se também as importâncias ambientais da regularização, com promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a sua recuperação e preservação, caracterizando melhorias ambientais, englobando providências que eliminem ou atenuem os riscos de desastres ambientais nas áreas de ocupação, como desmoronamentos e inundações, proporcionando segurança às moradias e integração dos ocupantes com o meio ambiente. Ademais, há relevância pela sua questão econômica aos ocupantes dos núcleos urbanos informais em decorrência da segurança jurídica obtida e pelo aspecto positivo ao Estado, reduzindo desigualdades e combatendo exclusões sociais, além da superação de outras adversidades jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais advindas da irregularidade fundiária urbana brasileira.

Destaca-se a relevância do tema proposto pois, especificamente, quanto à regularização fundiária urbana, o assunto atinge a situação jurídica de milhares de brasileiros, trazendo prejuízos não só individuais, mas também coletivos, e dificultando a efetividade de direitos.

Logo, o Brasil possui, atualmente, problemas com a irregularidade fundiária urbana, acarretando a exclusão de grande parte da população, caracterizando desigualdades, bem como diversas adversidades. Assim, a possibilidade da aplicação de audiência pública em procedimento de regularização fundiária urbana é um tema relevante, uma vez que viabiliza o devido desenvolvimento necessário do procedimento, propiciando, ao fim, a efetivação de diversos direitos, ocasionando resultados benéficos, tanto individualmente, como coletivamente.

Por fim, quanto à justificativa do trabalho, o interesse do autor pelo presente tema destacou-se pelo seu potencial como meio de transformação social, em virtude da possibilidade da contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade e, especificamente, quanto à resolução de questões de regularização fundiária urbana, o tema mostra-se interessante, uma vez que inúmeros brasileiros necessitam da regularização para o alcance de seus respectivos direitos.

Desse modo, o objetivo geral, a partir de uma leitura jurídica, propositiva e crítica, é demonstrar a possibilidade de aplicação da audiência pública em casos relativos à regularização fundiária urbana, consubstanciada na cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, com resgate da dimensão coletiva, baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito. Assim, é imprescindível o resgate e desenvolvimento dos modelos participativos, a partir da audiência pública, para suplantar as adversidades da irregularidade fundiária urbana, de forma participativa e cooperativa, em âmbito coletivo.

Os objetivos específicos do presente trabalho, conforme metodologia adotada, estão divididos conforme os respectivos capítulos. Tem-se como objetivo específico do primeiro capítulo apontar a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências, os distintos conceitos de posse, propriedade e moradia, bem como a teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva baseada nas fontes romanas, relatando a necessidade de superação da Modernidade pela Pós-Modernidade, além da indispensabilidade da participação popular efetiva, com a teoria pós-moderna do direito como meio para solução dos conflitos na atualidade.

Por sua vez, o segundo capítulo tem como objetivo específico abordar o instituto da audiência pública, com suas principais características, expondo a perspectiva da superação do

modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com sua utilização em âmbito legislativo, judicial e administrativo, com os aspectos principais da promoção da audiência pública e sua respectiva decisão.

O terceiro capítulo tem como objetivo específico descrever o conceito de regularização fundiária conforme a Lei 13.465/2017, bem como os seus princípios, os objetivos, as modalidades, os instrumentos, o procedimento e os aspectos registrais.

Por fim, o quarto e último capítulo tem como objetivo específico demonstrar a possibilidade de aplicação da utilização da audiência pública na resolução de conflitos coletivos atinentes à regularização fundiária urbana, com a respectiva contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade.

Como supramencionado, a presente pesquisa está dividida em quatro capítulos, os quais estão organizados em itens e subitens. O primeiro capítulo apontará a irregularidade fundiária urbana e a teoria pós-moderna do direito, com o respectivo resgate da dimensão coletiva baseada nas fontes romanas. Dividido em quatro itens, o primeiro aborda a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências. O segundo item trata da moradia, posse e propriedade. Por sua vez, o terceiro item refere-se à função social da propriedade urbana. Por fim, o quarto item aborda a Modernidade, Pós-Modernidade e o resgate das fontes romanas.

No segundo capítulo, abordar-se-á o instituto da audiência pública. O capítulo foi dividido em quatro partes. O primeiro item aborda o conceito e as principais características do instituto da audiência pública. O segundo item trata da perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo. Por sua vez, o terceiro item refere-se aos aspectos principais da promoção da audiência pública. Por fim, o quarto item expõe questões que envolvem a decisão em audiência pública.

No terceiro capítulo, abordar-se-á a regularização fundiária urbana. Assim, o capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro aborda o conceito, os princípios e os objetivos da regularização fundiária urbana. O segundo item trata das modalidades de regularização

fundiária urbana. Por sua vez, o terceiro item refere-se aos instrumentos da regularização fundiária urbana, sendo sistematizado em legitimação fundiária, legitimação de posse e demarcação urbanística. Já o quarto item trata do procedimento da regularização fundiária urbana, sendo subdividido em legitimados, análise do requerimento, notificações e editais, projeto e conclusão da regularização fundiária urbana. Por fim, o quinto item aborda os aspectos registraes do procedimento de regularização fundiária urbana.

No quarto e último capítulo, abordar-se-á a audiência pública na regularização fundiária urbana. O capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro aborda a coletividade na regularização fundiária urbana. O segundo item trata da perspectiva participativa no procedimento de regularização fundiária urbana, com a respectiva cooperação entre os interessados envolvidos. Por sua vez, o terceiro item refere-se à possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana. O quarto item trata dos aspectos comuns da audiência pública aplicada no procedimento de regularização fundiária urbana. Por fim, o quinto e último item demonstra a aplicação da audiência pública nas etapas inicial, intermediária e final da regularização fundiária urbana.

Após o quarto capítulo, a presente pesquisa apresenta as respectivas conclusões, a partir de cada capítulo, conjugando com o objetivo geral e os objetivos específicos atinentes, com base na metodologia adotada.

CAPÍTULO 1 – A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E A TEORIA PÓS-MODERNA DO DIREITO: O RESGATE DA DIMENSÃO COLETIVA BASEADA NAS FONTES ROMANAS

No presente capítulo, abordar-se-á a irregularidade fundiária urbana e a teoria pós-moderna do direito, com o respectivo resgate da dimensão coletiva baseada nas fontes romanas. O capítulo tem como objetivo específico apontar a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências, os distintos conceitos de posse, propriedade e moradia, bem como a teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva baseada nas fontes romanas, relatando a necessidade de superação da Modernidade pela Pós-Modernidade, além da indispensabilidade da participação popular efetiva, com a teoria pós-moderna do direito como meio para solução dos conflitos na atualidade.

Assim, o capítulo foi dividido em quatro itens. O primeiro item retrata a irregularidade fundiária urbana brasileira e as suas principais consequências. O segundo item trata do conceito e características da moradia, da posse e da propriedade. Por sua vez, o terceiro refere-se à função social da propriedade urbana. Por fim, o quarto e último item aborda a modernidade, a pós-modernidade e o resgate das fontes romanas.

1.1 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E AS SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS

No presente item, serão expostas a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências, a partir de uma perspectiva histórica e da exposição e análise de dados estatísticos.

A irregularidade fundiária urbana é um problema crucial na atualidade, atinge muitos direitos e desafia formas específicas para solução adequada. Existem diversas adversidades atuais, em que as mais diferentes áreas do conhecimento buscam soluções adequadas. Dentre um dos principais problemas, que deve ser tratado de forma essencial na época presente, uma vez que atinge múltiplos direitos, é a questão da irregularidade fundiária urbana. A referida irregularidade denota consequências prejudiciais para diferentes áreas, afetando, por exemplo,

questões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, atingindo temas de relevância para os indivíduos e para a coletividade, como por exemplo, dentre outros, o direito à moradia, à propriedade e ao meio ambiente.

Tais problemas decorrem, principalmente, da expansão em âmbito urbano que ocorreu sem o devido planejamento, bem como pela ausência de organização, promovendo um célere crescimento populacional e concentração de pessoas em área urbana devido à migração do campo. Assim, houve um avanço urbano sem planejamento, acarretando o aumento demográfico vertiginoso, provocando segregações e desigualdades, com ocupação do solo urbano de forma irregular. Dessa forma, o alto nível quantitativo de migração da área rural para a urbana cumulado com a célere ascensão populacional nas cidades denotou um vertiginoso crescimento, resultando em situações de ocupações desordenadas e sem o devido planejamento.

Acerca do tema, afirma Luiz Guilherme Loureiro que “a revolução industrial e o progresso tecnológico são fatores econômicos e sociais que explicam a explosão demográfica e a migração em massa das pessoas que viviam nos campos para as cidades”³. Assim, diante do crescimento demográfico célere e o processo de urbanização, aumenta também a procura por moradias. Segundo María José Fariñas Dulce, “o êxodo para as cidades foi, inicialmente, em meados do século XX, uma consequência da fase de industrialização, que teve como efeito imediato um alto índice de crescimento demográfico até épocas recentes”⁴.

Em decorrência do processo migratório da área rural, a área urbana recebeu em um exíguo lapso temporal grande número de indivíduos, que buscavam meios de obtenção de renda e subsistência nas cidades. Ocorre que os centros urbanos não detinham capacidade de absorção do número elevado de pessoas, em virtude, precipuamente, da falta de planejamento urbano, ocasionando, conseqüentemente, a criação de locais inadequados para moradias, sem acesso aos serviços essenciais.

³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 928.

⁴ DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 111. Original: “El éxodo a las ciudades fue, inicialmente, a mediados del siglo XX una consecuencia de la fase de industrialización, que tuvo como efecto inmediato un alto índice de crecimiento demográfico hasta épocas recientes”.

A predominância de ausência de planejamento resultou na ocupação desordenada, sem o devido preparo e organização, culminando em problemas aos ocupantes, à coletividade e ao Estado. Os referidos problemas estão relacionados às questões jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, denotando, dentre outras adversidades, moradias inadequadas, ausência de titulação das propriedades, inexistência de determinados serviços públicos e desigualdades, promovendo segregações socioespaciais.

Dessa forma, a intensa migração, somado aos demais fatores, como a deficiência de planejamento, personificou um modelo excludente, caracterizando-se em locais com moradias precárias, sem acesso aos serviços estatais, tendo como consequência prejuízos sociais, ambientais, urbanísticos, jurídicos, dentre outros ramos atingidos de forma prejudicial à coletividade e aos indivíduos ocupantes. Acerca do tema, asseveram Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura:

A partir da década de 90 do século anterior as áreas metropolitanas brasileiras refletiram mais nitidamente a desigualdade social através da segregação espacial – com a produção e apropriação desigual do espaço urbano – a ampliação dos excludentes – com crescimento da população de rua e do comércio informal – e a setorialidade dos investimentos estatais – nas áreas valorizadas pelo mercado imobiliário que reforça mazelas como a violência e o problema habitacional⁵.

A situação histórica consolidada de deslocamento para os centros urbanos e de urbanização ficou mais acentuada, expondo as desigualdades sociais. Nessa perspectiva, é possível relacionar que o aumento da migração exacerbou os problemas de moradias inadequadas nas áreas urbanas, precipuamente pela população hipossuficiente, que, excluídos socialmente e sem condições, formaram núcleos urbanos informais, alijados da infraestrutura essencial.

A escassez de recursos econômicos por parte de determinada parcela populacional e a ausência de oportunidades está diretamente associada ao desencadeamento com formações de núcleos urbanos informais e construções de locais para moradia irregulares e inseguras, não observando as normas atinentes ao tema, acentuando-se os problemas sociais e ambientais,

⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 11.

dentre outros, nas cidades diante do célere deslocamento populacional da área rural, bem como do próprio crescimento decorrente da população em âmbito urbano.

Com a quantidade expressiva de pessoas migrando para o âmbito urbano, diante da hipossuficiência econômica e da ausência de possibilidades, além do déficit habitacional, bem como de outras mazelas incidentes, os núcleos urbanos informais foram sendo formados, a partir de moradias inadequadas e em locais sem acesso à infraestrutura. Nesse sentido, a vasta quantidade populacional migratória foi atraída, principalmente, pelas oportunidades de trabalho na área urbana. No entanto, sem possibilidades econômicas de arcar com uma moradia adequada e dentro dos parâmetros normativos ao passar a residir em âmbito urbano, acabaram realizando as próprias construções em locais excluídos socialmente, formando-se os núcleos urbanos informais.

A formação dos núcleos urbanos informais compartimentou a área urbana, ocasionando a exclusão de parcela da população, alijados de moradias adequadas, denotando fator social excludente, realizando separação socioespacial. Nesse sentido, o crescimento urbano revelou-se nas áreas carentes de infraestrutura, com localizações seccionadas e excluídas do restante da cidade, manifestando ausência de integração. Segundo Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, “a ocupação do solo brasileiro foi realizada de forma excludente e com fins econômicos, conduzindo ao déficit habitacional e a ocupação de áreas ambientais e sem interesse econômico, de forma precárias pelas famílias carentes”⁶.

A escassez de oferta de moradias adequadas, bem como a impossibilidade das pessoas de arcar com os valores dos imóveis foram, e continuam sendo, conforme dados estatísticos que serão expostos, causas determinantes para a formação de núcleos urbanos informais. Isto é, a impossibilidade de condições econômicas de arcar por uma moradia adequada culmina, na significativa maioria dos casos, na habitação em núcleos urbanos informais de forma precária, criando locais urbanos inadequados.

⁶ DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 19.

Diante da ausência de atendimento à demanda por moradias e serviços, bem como da falta de planejamento urbano, promoveram-se exclusões, caracterizando prejuízos sociais, econômicos e ambientais diante da propagação de ocupações irregulares, formando diversos núcleos urbanos informais. Dessa forma, a migração para as cidades, o crescimento populacional em âmbito urbano de forma célere, além do déficit habitacional, assim como por decorrência de outros fatores, ocasionaram ocupações do solo sem planejamento, desenvolvendo severos problemas de diversas áreas, abrangendo, precipuamente, adversidades sociais e ambientais, dentre outras.

Relativamente ao assunto, assevera María José Fariñas Dulce que ocorreu uma das mudanças mais importantes na vida dos seres humanos no início do século XXI, pois, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), pela primeira vez na história, a maioria dos seres humanos, estão vivendo em áreas urbanas com populações de 10 milhões de habitantes ou mais, e, no caso dos países ricos, mais de 75% já vivem em cidades⁷.

Acerca das questões socioeconômicas, bem como do tema da urbanização, além da migração, é importante apontar a existência dos censos demográficos, os quais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são pesquisas estatísticas cujo levantamento consiste na “visita a todos os domicílios de um país e constituem a única fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os Municípios e em seus recortes territoriais internos - distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanos”⁸.

Dessa forma, os censos demográficos realizados apresentam-se como importante fonte de pesquisa, exprimindo dados essenciais acerca do tema envolvendo regularização fundiária urbana e seus respectivos desdobramentos, permitindo a compreensão da situação fática para a respectiva e posterior busca pela resolução. Nesse sentido, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os “censos demográficos realizados no Brasil a cada dez anos

⁷ DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 111. Original: “A comienzos del siglo XXI se ha producido uno de los más importantes cambios en la vida de los seres humanos. Según la ONU, por primera vez en la historia la mayoría de los seres humanos estará viviendo en zonas urbanas con poblaciones de 10 millones de habitantes o más. En los países ricos más del 75% de los habitantes viven ya en ciudades”.

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 09.

permitem à sociedade conhecer melhor a evolução da distribuição territorial da população do País e as principais características socioeconômicas das pessoas e dos seus domicílios”⁹. Isto é, de forma decenal, os censos demográficos tornam cognoscíveis as situações elementares das questões socioeconômicas da população brasileira e de seus respectivos domicílios, caracterizando fundamental fonte de pesquisa.

As informações obtidas com o censo demográfico, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “são imprescindíveis para a definição de importantes políticas públicas regionais, para a tomada de decisões de investimentos público e privado e contribuem para planejar adequadamente o uso sustentável dos recursos”¹⁰. Assim, denota-se a importância do censo demográfico, manifestando-se como um importante indicador na definição de investimentos, bem como pela sua colaboração para o apropriado planejamento da utilização dos recursos.

A respeito da população residente em âmbito urbano ou rural, o supracitado Instituto explica, a partir de dados estatísticos, o fenômeno do aumento da população urbana, apontando especificamente determinadas situações ensejadoras. Nesse aspecto, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a diminuição da população rural “concomitantemente ao incremento da população urbana indica a tendência de aumento da urbanização no Brasil, que, a partir de 1950, deixa de ser um País de características rurais para caminhar no sentido de um País mais urbanizado”¹¹.

A referida situação decorre, dentre outros aspectos, da migração já apontada, do crescimento da população, do aumento de parques industriais em grandes metrópoles, bem como de outras circunstâncias, provocando o deslocamento da população de regiões com dificuldades econômicas.

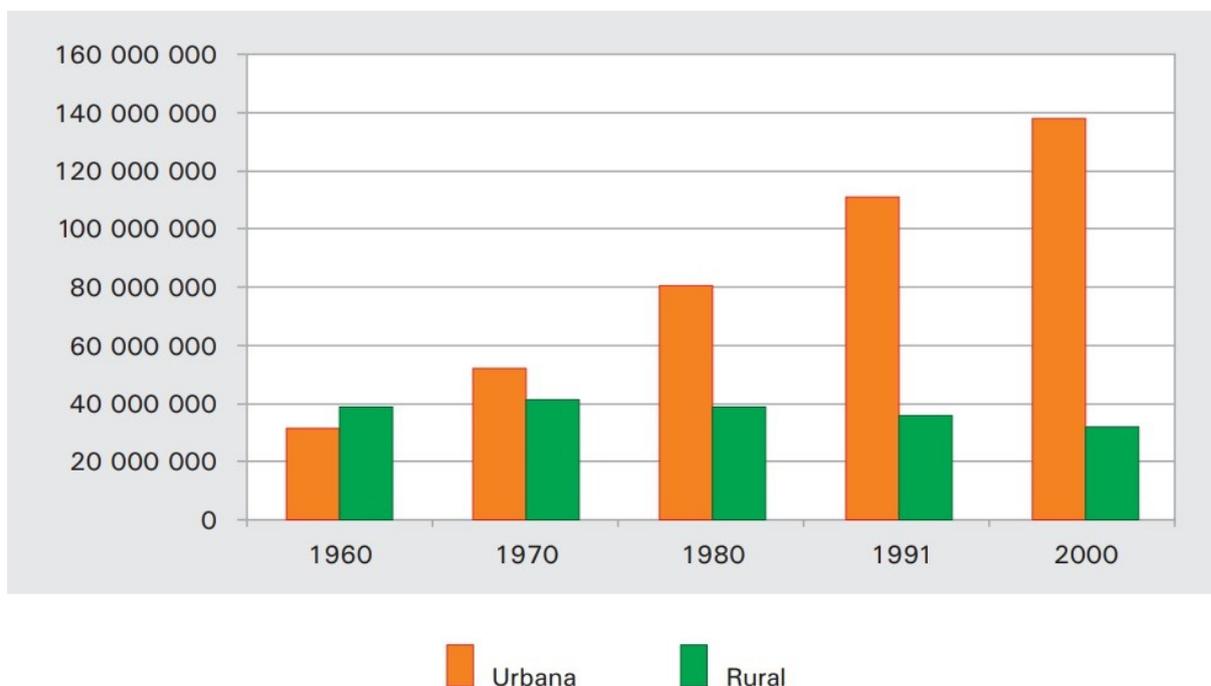
⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 09.

¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 09.

¹¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 45.

Acerca da migração e do aumento populacional nas áreas urbanas, conforme o censo demográfico de 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra a pesquisa realizada no seguinte gráfico:

Figura 1 – População residente, urbana e rural Brasil - 1960/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960-2000.

O gráfico sintetiza o vertiginoso aumento populacional nas áreas urbanas nas últimas décadas e, em contraposição, exprime a diminuição a partir da década de 1970 da população em âmbito rural.

Por sua vez, o último censo demográfico realizado no ano de 2010 demonstra a continuidade da diminuição da população rural e o aumento da população em âmbito urbano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “o Censo Demográfico 2010 mostrou a continuidade do processo de diminuição do volume da população rural, na ordem de 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010”¹².

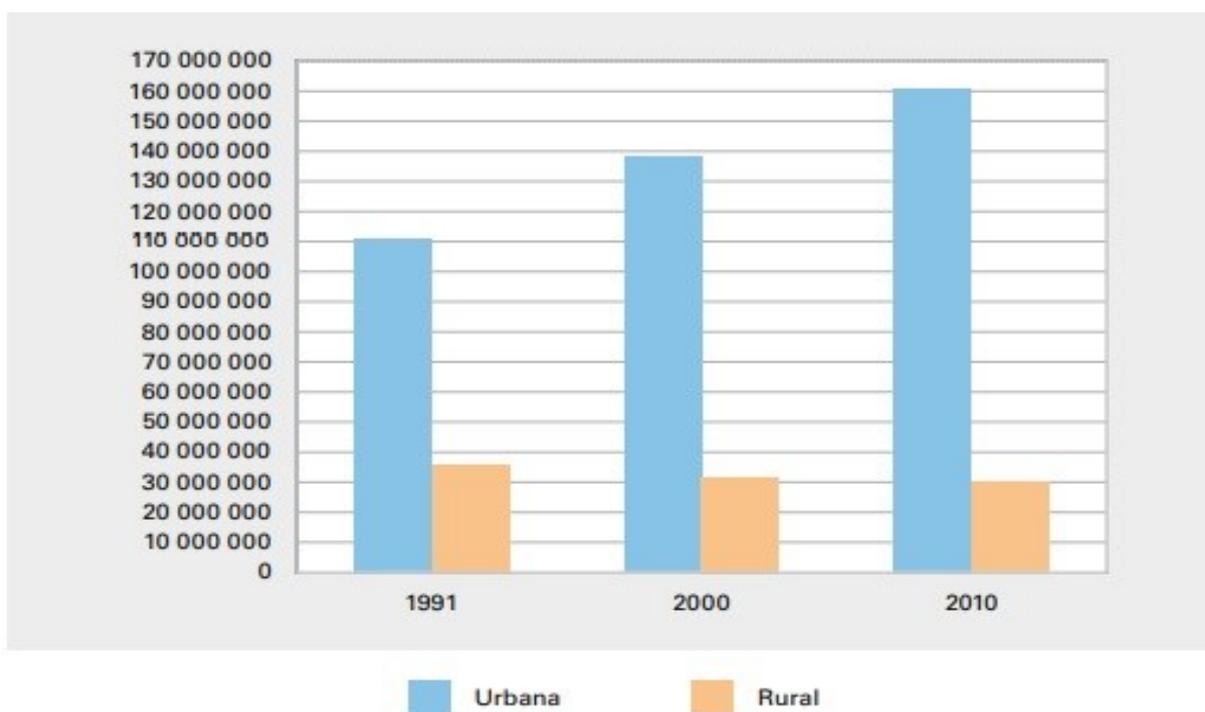
¹² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 42.

Assim, observa-se a mudança da prevalência da população de âmbito rural para a urbana de forma célere, isto é, em curto lapso temporal passou a preponderar a população em área urbana, alterando-se as características sociais e econômicas do país, trazendo consequências para a ordenação territorial urbana.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o acréscimo de cerca de “23 milhões de habitantes urbanos resultou no aumento do grau de urbanização, que passou de 81,2% em 2000, para 84,4% em 2010. Esse incremento foi causado pelo próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas, além das migrações com destino urbano”¹³.

Nesse sentido, corroborando os dados anteriores, extrai-se a seguinte figura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de sua obra acerca dos dados do Censo do ano de 2010:

Figura 2 – População residente, por situação do domicílio Brasil - 1991/2010



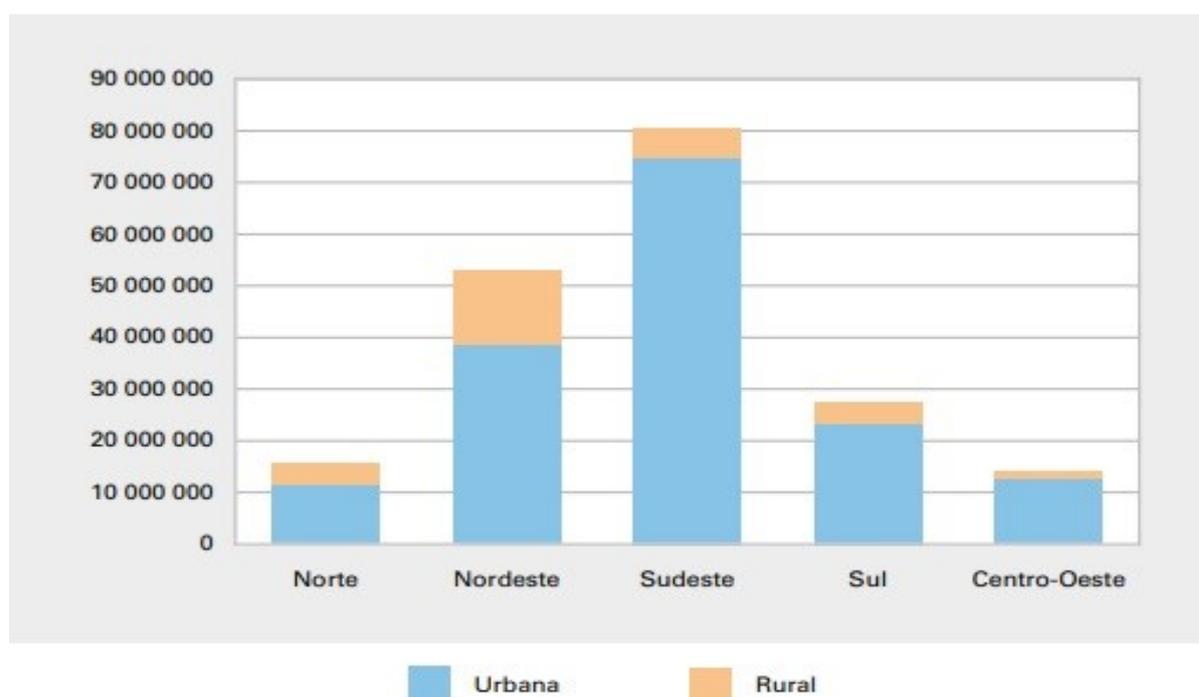
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010.

¹³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 46.

Acerca do assunto, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a primeira taxa de crescimento negativa da população rural do Brasil foi observada no período de 1970 a 1980, e refletiu uma característica das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, na década de 1970. Na Região Sudeste, esse fato já vinha ocorrendo desde a década de 1960”¹⁴. O fenômeno constatado da migração não ficou adstrito apenas a determinadas regiões, tendo sido um fato verificado em diversos locais no âmbito do território brasileiro, consubstanciando um acontecimento de contornos significativos para critérios econômicos, sociais e ambientais.

Nesse sentido, a população residente em âmbito urbano reflete maioria em todas as grandes regiões brasileiras, conforme denota o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de sua metodologia de pesquisa utilizada, sintetizada na figura a seguir.

Figura 3 – População residente, por situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões - 2010

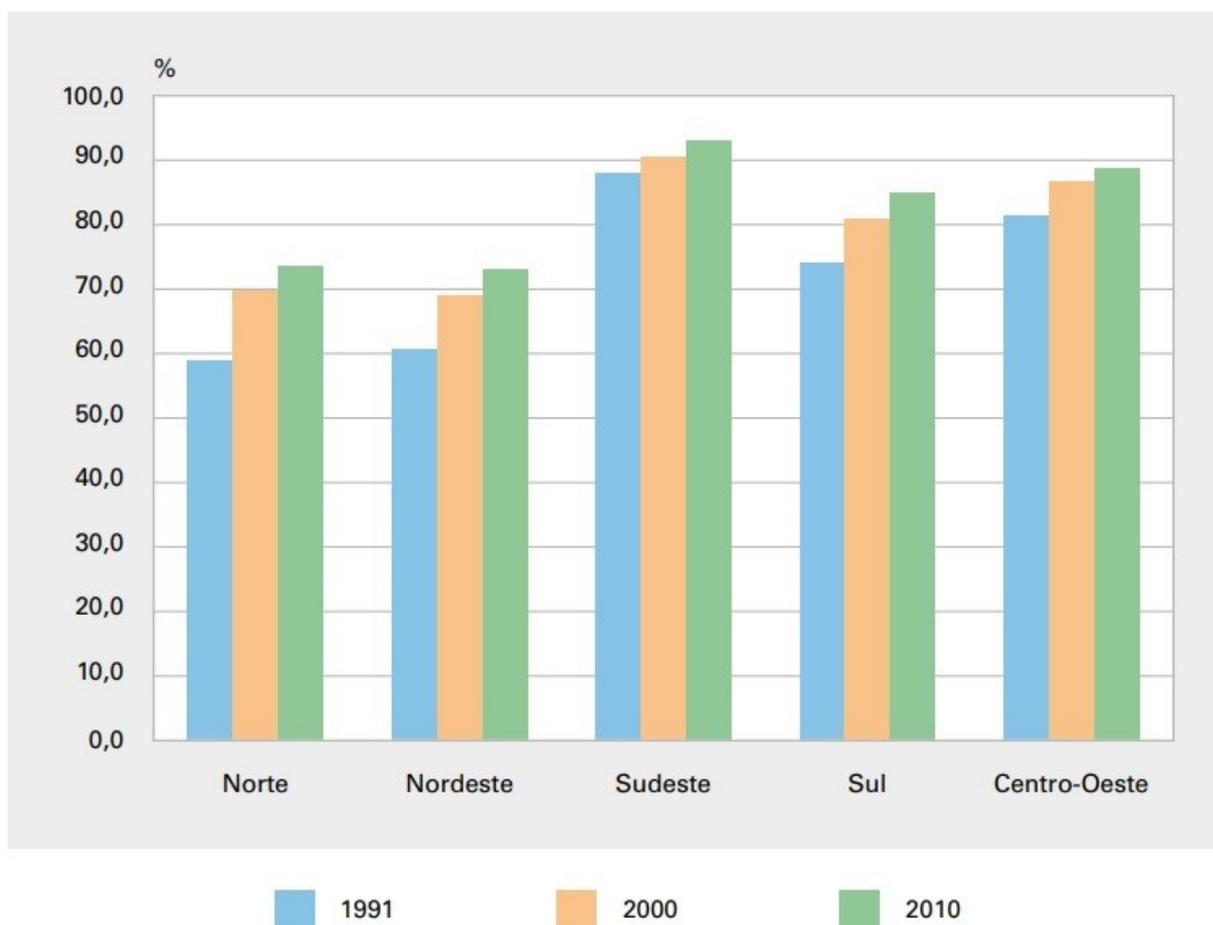


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

¹⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 42.

Além de a população em âmbito urbano caracterizar-se como maioria em relação à população rural na atualidade, o crescimento da diferença foi também observado em todas as regiões brasileiras. Isto é, o aumento intensificado de pessoas em âmbito urbano ocorreu de forma semelhante nas grandes regiões brasileiras.

Figura 4 – Grau de urbanização, segundo as Grandes Regiões 1991/2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010.

Dessa forma, nota-se o crescimento do índice de urbanização em todas as grandes regiões do Brasil. O aumento da urbanização no decorrer das décadas resultou em uma porcentagem elevada de urbanização, tendo a região sudeste alcançado o quantitativo de 92,9% em 2010.

O referido quantitativo percentual pode ser visualizado na tabela confeccionada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico de 2010 a seguir exposta.

Tabela 1 – Grau de urbanização, segundo as Grandes Regiões - 1991/2010

Grandes Regiões	Grau de urbanização (%)		
	1991	2000	2010
Brasil	75,6	81,2	84,4
Norte	59,0	69,9	73,5
Nordeste	60,7	69,1	73,1
Sudeste	88,0	90,5	92,9
Sul	74,1	80,9	84,9
Centro-Oeste	81,3	86,7	88,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maior aceleração “no crescimento absoluto da população do Brasil ocorreu durante a década de 1950, quando se observou um acréscimo de 18,1 milhões de habitantes, correspondendo a um incremento relativo de 34,9%”¹⁵.

Além da migração, em que as pessoas estavam, preponderantemente, buscando as áreas urbanas, conforme dados expostos, soma-se a isso um crescimento acelerado da população em critério absoluto.

Tabela 2– População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio - 1960/2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação do domicílio	População nos Censos Demográficos					
	01.09.1960 (1)	01.09.1970 (1)	01.09.1980 (1)	01.09.1991 (2)	01.08.2000 (2)	01.08.2010 (2)
Brasil	70 992 343	94 508 583	121 150 573	146 917 459	169 590 693	190 755 799
Urbana	32 004 817	52 904 744	82 013 375	110 875 826	137 755 550	160 925 792
Rural	38 987 526	41 603 839	39 137 198	36 041 633	31 835 143	29 830 007

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2010.

¹⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 31

Pela análise dos dados expostos no Censo Demográfico, denota-se um país essencialmente com uma população localizada em âmbito rural na década de 1960, em que, de forma célere, transforma o cenário do predomínio da área rural para a área urbana, ocasionando diversas consequências, principalmente para o tema da ordenação territorial e planejamento urbano.

De forma a trazer maior precisão e compreensão dos dados, o referido Instituto traduziu o número populacional em porcentagem, possibilitando a percepção da significativa mudança, o que ocorreu de forma acelerada.

Tabela 3 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio - 1960/2010

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação do domicílio	Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos (%)					
	01.09.1960 (1)	01.09.1970 (1)	01.09.1980 (1)	01.09.1991 (2)	01.08.2000 (2)	01.08.2010 (2)
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	45,1	56,0	67,7	75,5	81,2	84,4
Rural	54,9	44,0	32,3	24,5	18,8	15,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2010.

(1) População recenseada.

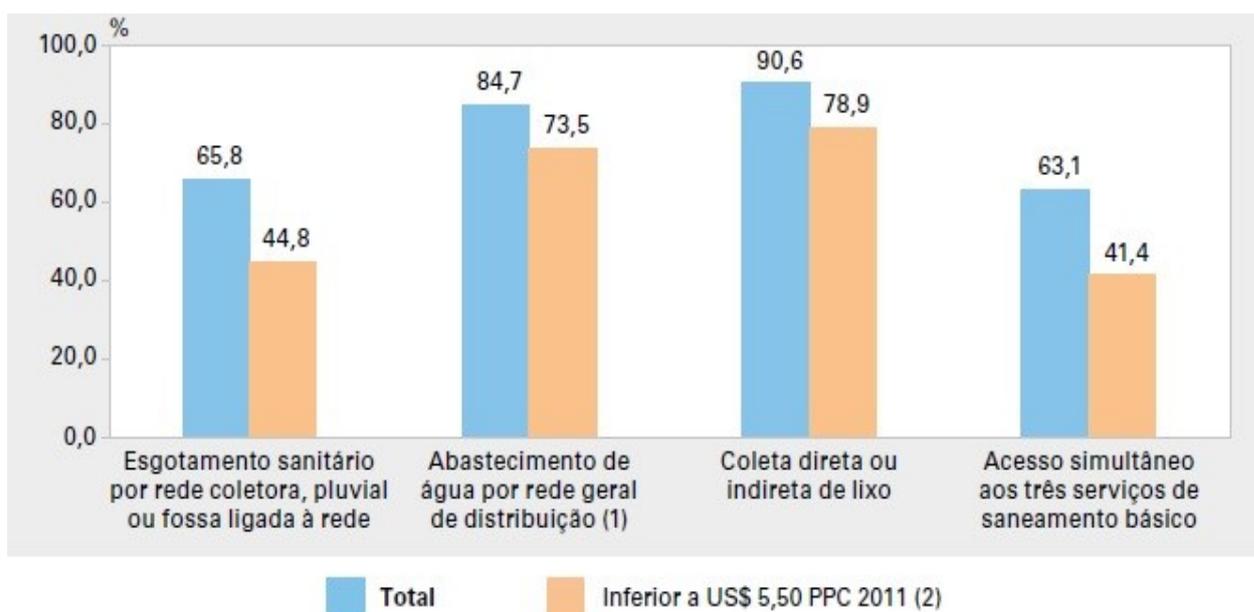
(2) População residente.

O célere crescimento da população em âmbito urbano, seja oriundo da migração, bem como do aumento populacional, demanda o fornecimento de diversos serviços, destacando-se, dentre os principais, em perspectiva social, urbanística e ambiental, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água e a coleta de lixo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou pesquisa em 2019, com obra publicada em 2020, acerca do fornecimento de esgotamento sanitário, abastecimento de água e a coleta de lixo nos domicílios brasileiros, utilizando o aspecto econômico para diferenciar, denotando que as pessoas vulneráveis economicamente têm menor acesso aos serviços.

Extrai-se a seguinte figura da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Figura 5 – Proporção da população residindo em domicílios com acesso a serviços de saneamento, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários, segundo o tipo de acesso - Brasil – 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

(1) Exclusivo domicílios conectados à rede de abastecimento de água, mas abastecimentos principalmente de outras formas.

(2) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, deflacionado pelo IPCA para anos recentes.

Assim, a partir dos dados supracitados, é possível constatar a ausência de esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa ligada à rede em 34,2% dos casos quando analisado pelo total. Dessa forma, 34,2% residem em moradias sem o esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa ligada à rede, observando-se pior porcentagem na população com renda menor, alcançando a expressiva quantia de 55,2% de moradias sem esgotamento. Isto é, a partir dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se que as pessoas integrantes do grupo com renda menor têm menos acesso aos serviços de esgotamento sanitário.

A porcentagem das pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC diários também é menor nos quesitos abastecimento de água por rede geral de distribuição e na coleta direta ou indireta de lixo. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o acesso aos “serviços de saneamento básico (abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora e coleta domiciliar direta ou indireta de lixo) revela-se fortemente relacionado a pobreza monetária”¹⁶.

Logo, a pesquisa supracitada de 2019 e publicada em 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra a atualidade do problema da ausência de esgotamento sanitário, do abastecimento de água por rede geral de distribuição e da coleta direta ou indireta de lixo, transparecendo a urgente necessidade de regularização.

Em pesquisa nacional acerca de saneamento básico, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) asseverou que a desigualdade no acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário “faz com que sua carência ou inadequação esteja fortemente relacionada a uma série de outras dimensões que também caracterizam situações de vulnerabilidade”¹⁷. Ou seja, a ausência de acesso à água e ao esgotamento sanitário repercute em situações prejudiciais aos indivíduos e à coletividade, propiciando danos à saúde a partir da ocorrência de doenças, bem como de malefícios ao meio ambiente.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, afirma que “a adequação, e não só a existência, dos serviços é fundamental para garantir condições dignas de habitação, preservação do meio ambiente e redução da incidência de uma série de doenças”¹⁸. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a água e o esgoto que não recebem tratamento adequado podem estar contaminados com organismos patogênicos causadores de leptospirose, cólera, hepatites A e E, diarreias, verminoses e dermatites diversas, por exemplo”¹⁹.

¹⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 79.

¹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 07.

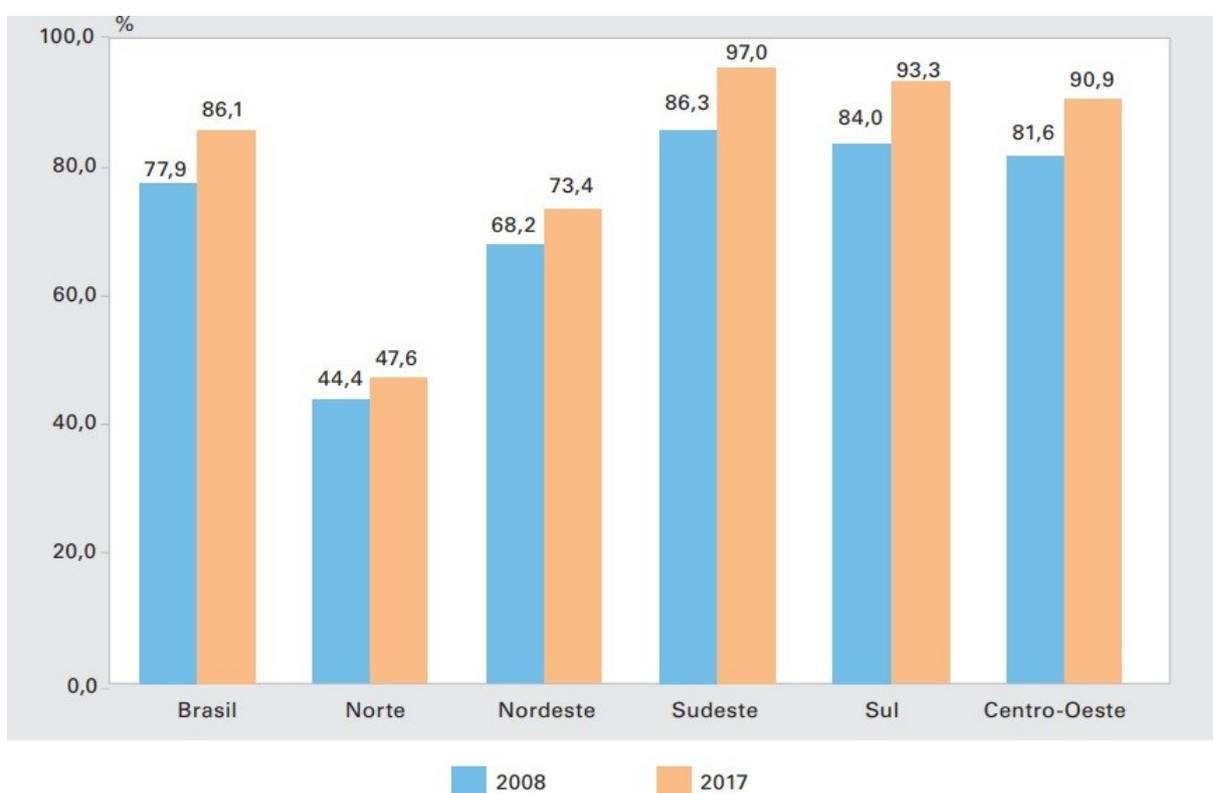
¹⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 08.

¹⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 08.

Além da desigualdade no fornecimento de água, em virtude de questões econômicas, observa-se, a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desigualdades regionais, pois “apesar de ser um serviço bem abrangente, mesmo com os avanços ocorridos no período de 2008 a 2017, o abastecimento de água por rede geral de distribuição ainda se caracteriza por um desequilíbrio regional”²⁰.

Assim, o abastecimento de água manifesta-se com desigualdade a partir da análise de âmbitos regionais, conforme pesquisa elencada e sintetizada na figura a seguir.

Figura 6 - Percentual de economias residenciais ativas abastecidas, em relação ao total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões - 2008/2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008/2017, e Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

²⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 47.

Dos dados expostos, constatam-se contrastes significativos nas respectivas regiões acerca do abastecimento, como por exemplo, na região norte com somente 47,6% dos domicílios com acesso, enquanto que na região sudeste há um alcance em 97,0%, conforme pesquisa supracitada.

Não obstante o fornecimento de água seja aspecto essencial, é necessário também para a devida adequação no tema referente à água verificar a continuidade do fornecimento de abastecimento, uma vez que determinados domicílios não dispõem de água diariamente, tendo acesso restrito e sofrendo limitações. Ou seja, é necessário ter a infraestrutura e receber o devido acesso diário, sendo de forma regular. Acerca do tema, afirma o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

A adequação do abastecimento de água também passa pela continuidade desse abastecimento. Episódios de interrupção, racionamento ou paralisação dos serviços, se duradouros, podem comprometer, seriamente, a saúde da população, não só por privá-la do consumo de água em quantidade e qualidade suficientes, mas também por acabar levando-a a recorrer a soluções nem sempre adequadas. É o caso do armazenamento inadequado da água, que pode propiciar a proliferação de vetores de diversas doenças, como o mosquito transmissor da dengue, chikungunya, zika e febre amarela²¹.

Isto é, ocasiões de limitação de acesso à água atingem questões de saúde da população, bem como pela privação acabam forçando a população sem disponibilidade à água a métodos inadequados de armazenamento, propiciando a proliferação de vetores de doenças, trazendo prejuízos individuais e coletivos.

Assim, o fornecimento de água de forma regular, contínua e ininterrupta mostrou-se tema ainda mais relevante e atual diante do novo coronavírus (COVID-19), sendo um recurso essencial, uma vez que hábitos de higiene se consubstanciam em medidas para prevenir e combater o contágio e a transmissão, prevenindo a infecção e a disseminação.

²¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 50.

Acerca da relação do acesso à água e o combate ao coronavírus, assevera o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

A não regularidade no abastecimento de água por rede, ou a inexistência desse, dificulta a adoção de hábitos básicos de higiene pessoal, como lavar as mãos, uma das principais medidas para se evitar o contágio e a transmissão do novo coronavírus, por exemplo. Estudos preliminares também apontam que o vírus pode estar presente no esgoto. Isso traz uma preocupação adicional em relação à disseminação dessa doença nas periferias e áreas mais vulneráveis das grandes Cidades e em Municípios onde os serviços costumam ser ofertados de forma mais precária, quando o são²².

A respeito da regularidade do abastecimento de água, o referido Instituto empreendeu pesquisa, a qual é consolidada na seguinte figura a seguir exposta:

Figura 7 – Regularidade do serviço de abastecimento nos domicílios com rede geral de distribuição de água como principal forma de abastecimento - Brasil - 2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

²² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 09.

Assim, a partir das informações divulgadas, obtém-se que 88,4% dos domicílios com rede geral de distribuição de água como principal forma de abastecimento recebem fornecimento de água diariamente, 6,1% dos domicílios têm acesso à água de 4 a 6 dias na semana e 5,5% recebem água em 1 a 3 dias na semana. Os referidos dados revelam que, dos domicílios que estão inseridos na rede geral de distribuição de água, 11,6% não têm acesso diário à água, enfrentando limitações e restrições, denotando prejuízos à saúde, dentre outros malefícios.

Dessa forma, dentre os que possuem rede geral de distribuição como principal fonte de abastecimento há a significativa porcentagem de 11,6% que estão com privação de acesso, sofrendo com um atendimento com interrupções. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a água é um recurso natural inestimável, sendo, “provavelmente, o único recurso natural que tem a ver com todos os aspectos da civilização humana, desde o desenvolvimento agrícola e industrial até os valores culturais e religiosos arraigados na sociedade”²³. Nesse sentido, a água atinge e relaciona-se com questões sociais, ambientais e econômicas, denotando importância em âmbito individual e coletivo.

A água é indispensável à adequada qualidade de vida da população, sendo um bem social. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a água, “mais que um insumo indispensável à produção e um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico, ela é vital para a manutenção e o equilíbrio dos ecossistemas”²⁴. Assim, a água mostra-se fundamental pelo aspecto econômico, ambiental e social, o que tem como consequência a extrema importância de seu abastecimento regular, principalmente para a área da saúde pública, caracterizando a imprescindibilidade da resolução de seu devido fornecimento. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o abastecimento de água é “uma questão essencial para as populações e fundamental a ser resolvida, pelos riscos que sua ausência, ou seu fornecimento inadequado, podem causar à saúde pública”²⁵.

²³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 35.

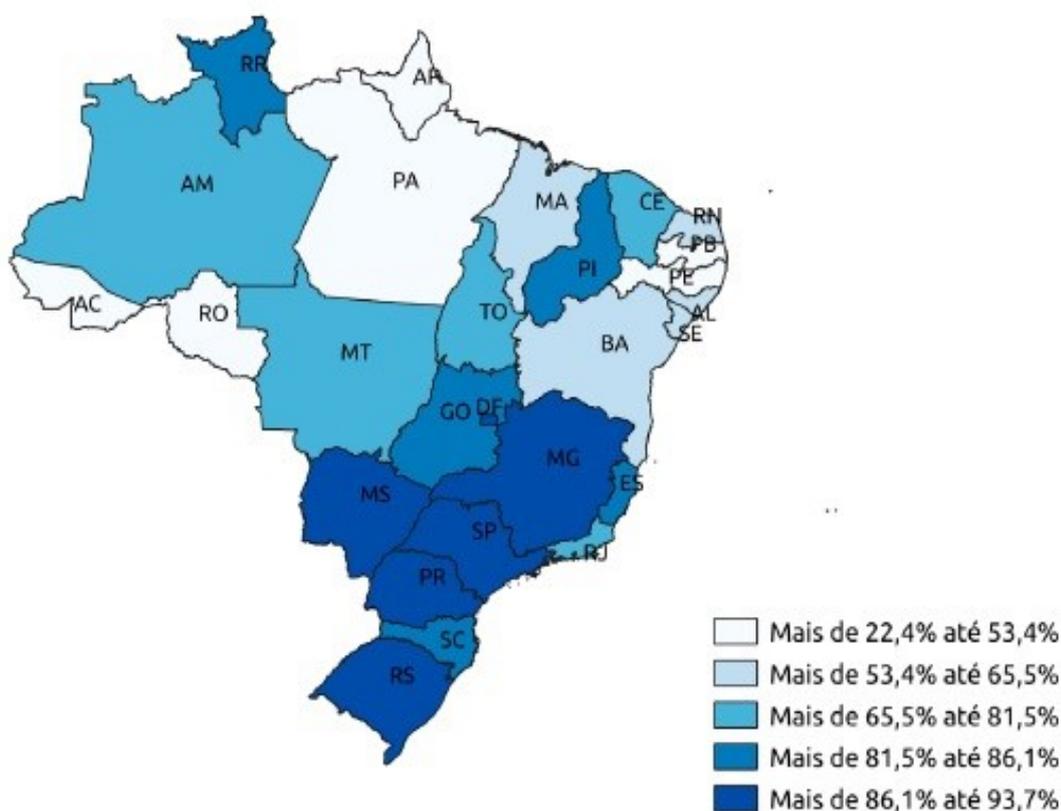
²⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 35.

²⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 35.

Foram realizadas pesquisas no intuito de descobrir quais seriam os motivos das interrupções de fornecimento de água, nas quais constatou-se que os principais motivos apontados no caso das interrupções “foram as deficiências nas instalações e equipamentos, seja na produção, seja na distribuição de água, padrão esse que se repetiu em todas as Grandes Regiões”²⁶.

Relacionado às Unidades da Federação, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou pesquisa acerca do acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário, extraíndo-se o seguinte cartograma disponibilizado na obra:

Figura 8 – Proporção da população residindo em domicílios com acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário, segundo as Unidades da Federação - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

²⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 53.

A pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dividida pelas Unidades da Federação acerca do acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário demonstra um índice considerável de ausência de fornecimento de água nos domicílios, assim como expõe severas desigualdades nas regiões brasileiras.

Logo, em síntese, do tema referente à água, vislumbra-se que parcela significativa da população não possui acesso à abastecimento de água e, entre quem possui, 11,6% não tem acesso diário à água, sofrendo prejuízos com a irregularidade do fornecimento, principalmente pelas deficiências nas instalações e equipamentos.

Já a coleta de esgoto está relacionada com o fornecimento de água, denotando aspectos relevantes para as pessoas e a coletividade. Desse modo, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “após a utilização da água para consumo humano, o esgoto gerado deve ter uma destinação adequada a fim de garantir não só a prevenção de uma série de doenças, como também condições dignas de habitação e a preservação do meio ambiente”²⁷.

A coleta de esgoto também é indispensável por diferentes aspectos, seja pelo âmbito econômico, social ou ambiental. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a coleta de esgoto por rede é definida como o afastamento do esgoto gerado nos domicílios e estabelecimentos através de tubulação fechada e sua condução até a estação de tratamento de esgoto ou ponto de lançamento final”²⁸. A ausência da coleta e tratamento adequado reflete inúmeras consequências danosas ao indivíduo e à coletividade, uma vez que “a disposição de esgoto sem tratamento nos corpos hídricos compromete a qualidade das águas, causando impactos diversos no abastecimento humano, na transmissão de doenças, na balneabilidade, entre outros aspectos”²⁹.

Relativamente ao tema, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) empreendeu pesquisa específica, na qual constatou significativa vulnerabilidade para a

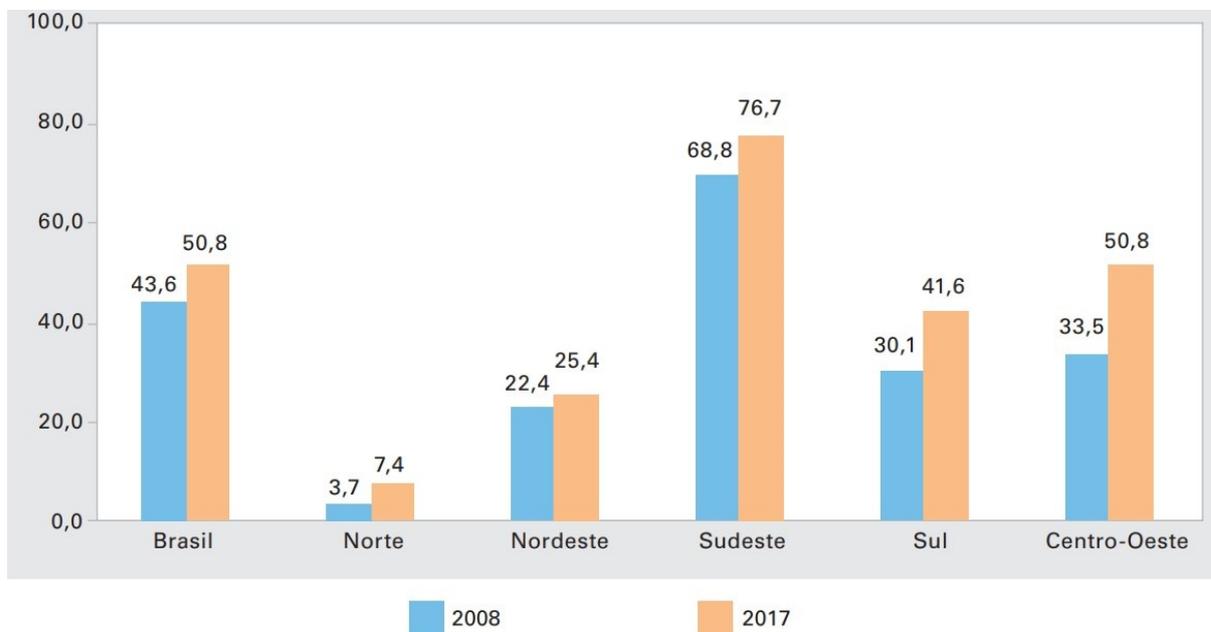
²⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 55.

²⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 85.

²⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 67.

sociedade devido à ausência de esgotamento sanitário nas diferentes regiões do Brasil, expondo pequena melhoria no lapso temporal entre os anos de 2008 e 2017, conforme figura a seguir:

Figura 9– Percentual de economias residenciais ativas esgotadas, em relação ao total de domicílios particulares permanentes, segundo as Grandes Regiões - 2008/2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008/2017, e Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Analisando os dados expostos na pesquisa supracitada, observa-se um índice inadequado de esgotamento sanitário, tendo uma taxa superior na região sudeste, mas que carece de melhoramentos diante da relevância do serviço para os indivíduos e coletividade, bem como de suas respectivas consequências.

Assim, o aumento populacional em âmbito urbano, conforme dados expostos mediante figuras e tabelas, acarretou e continua ocasionando a criação de núcleos urbanos informais, bem como enseja a existência de prejuízos em acesso aos serviços essenciais, como água e esgotamento sanitário, significando problemas que devem ser enfrentados.

Luiz Guilherme Loureiro aponta que a célere concentração da população nos centros urbanos “implicou no surgimento de submoradias em áreas mais afastadas do núcleo da cidade,

desprovidas de infraestrutura básica e no crescimento caótico das cidades”³⁰. Dessa forma, o fluxo migratório denotou ausência de moradias adequadas, bem como escassez de serviços e infraestrutura, expondo segregações e exclusões.

Acerca do tema, explicam Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura que, “sob a égide de um modelo excludente, a ocupação do solo urbano para fins de habitação acabou sendo reforçada por parte da população de forma irregular mediante o loteamento ilegal ou a autoconstrução parcelada que resultou em amplas periferias”³¹, isto é, o intenso fluxo migratório ocasionou diversas mudanças urbanas, atingindo diferentes questões, afetando aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais, bem como outros múltiplos problemas.

O intenso fluxo migratório resultou em diversos prejuízos, sendo marcado, precipuamente, pela desigualdade, em exclusões sociais e econômicas, frustrando condições adequadas de habitabilidade. O deslocamento populacional da área rural para o âmbito urbano de forma célere contribuiu para o advento acentuado de núcleos urbanos informais e suas respectivas consequências.

Diante do cenário de núcleos urbanos informais despojados de segurança, de acesso à serviços básicos, bem como de outros direitos, afirma María José Fariñas Dulce que “a cidade do século XXI se transforma em um cenário de uma nova complexidade social”³². O tema da moradia e dos núcleos urbanos informais caracteriza relação direta com questões sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas, manifestando exclusões assentes no processo migratório, na urbanização desordenada e sem planejamento.

Acerca da conexão do tema da moradia com as questões ambientais, asseveram Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura que “por efeito, há uma

³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 928.

³¹ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 07.

³² DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regamentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 112. Original: “La ciudad del siglo XXI se transforma en escenario de una nueva complejidad social”.

relação direta entre moradias irregulares e processo de degradação ambiental resultado da falta de investimento estatal e da exclusão social”³³. O célere crescimento populacional em âmbito urbano ocasionou a ocupação territorial de forma desordenada, ausente de instalações e infraestruturas adequadas, decorrendo problemas sociais, econômicos e, principalmente, ambientais, dentre outros, uma vez que parcela significativa da população, diante da situação de hipossuficiência e não tendo acesso às moradias legalizadas, fizeram e continuam realizando, diante da necessidade, construções de modo irregular e formando núcleos urbanos informais, sendo excluídas de diversos direitos que deveriam ser efetivados. Nesse sentido, a expansão das moradias inadequadas é um reflexo da desigualdade, diante do desamparo social, jurídico e econômico. A partir da perspectiva urbana, assevera María José Fariñas Dulce:

Existem dois tipos de cidadãos que correspondem à chamada cidade dual: os “cidadãos de primeira classe” pertencentes ao mundo da sociedade integrada ou formal (lei, direitos, cultura, liberdade e riqueza) e os “cidadãos de segunda classe” pertencentes aos mundos da sociedade não integrada ou informal (estranhos aos direitos e à lei, frequentemente criminalizados por sua condição social ou pobreza, excluídos do sistema e estigmatizados) (*tradução nossa*)³⁴.

Dessa forma, caracterizam-se em diversas áreas urbanas localizações com extremas desigualdades, sendo, de um lado, a cidade formal e, de outro, a cidade informal, excluída, em que seus moradores são despojados de diversos direitos.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou pesquisa em 2019, publicada em 2020, acerca do que nominou de aglomerados subnormais, os quais são conceituados como “formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão

³³ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 19.

³⁴ DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regimentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 113. Original: “Existen dos tipos de ciudadanos que se corresponden con lo que se denomina la ciudad dual: los “ciudadanos de primera” pertenecientes al mundo de la sociedad integrada o formal (el de la ley, los derechos, la cultura, la libertad y la riqueza) y los “ciudadanos de segunda” pertenecientes a los submundos de la sociedad no integrada o informal (ajenos a los derechos y a la ley, frecuentemente criminalizados por su condición social o de pobreza, excluidos del sistema y estigmatizados)”.

urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação”³⁵.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que nos aglomerados subnormais “residem, em geral, populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia mais precárias. Como agravante, muitos Aglomerados Subnormais possuem uma densidade de edificações extremamente elevada”³⁶. Para a referida pesquisa, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizou a seguinte metodologia para a classificação ou não em aglomerados subnormais:

O critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo³⁷.

Isto é, para ser classificado como aglomerado subnormal para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não basta apenas a ausência do título de propriedade, mas também necessita de inadequação de pelo menos um serviço ou padrão urbanístico irregular ou restrição de ocupação do solo, ou seja, deve ocorrer a conjugação de critérios.

A irregularidade fundiária urbana não está adstrita ao conceito de aglomerados subnormais utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma vez que o conceito de irregularidade fundiária é mais amplo, partindo de perspectivas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas. Já os denominados aglomerados subnormais possuem um conceito mais restrito e da necessidade da conjugação de diferentes irregularidades para sua caracterização, não bastando apenas uma irregularidade.

³⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05.

³⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: apresentação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05.

³⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05.

Apesar de ter um conceito mais restrito, a pesquisa baseada nos aglomerados subnormais já demonstra, a partir de dados estatísticos, a relevância e a importância do tema, pois, inclusive, existe um aumento no quantitativo de aglomerados na última década. Ou seja, a partir de um conceito mais restritivo já há a demonstração de expressiva presença de aglomerados subnormais, inclusive com a demonstração de acréscimo significativo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) explicita e pormenoriza a situação, denotando que a identificação dos aglomerados subnormais deve ser realizada com base nos seguintes critérios:

1. Caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e;
2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir:
 - a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou
 - b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou
 - c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas³⁸.

Assim, com base na supracitada metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pesquisa constatou aumento dos aglomerados subnormais comparando o ano de 2010 e 2019. Extrai-se da referida pesquisa, a qual pode ser sintetizada na seguinte tabela:

³⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 05.

Tabela 4 – Quantitativos gerais para com Aglomerados Subnormais, Brasil, em 2010 e 2019

	2010 ¹	2019
Municípios com aglomerados subnormais	323	734
Número total de aglomerados subnormais	6 329	13 151
Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais.	3 224 529	5 127 747 ²

¹ Fonte: Censo Demográfico 2010.

² Fonte: Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico 2020 conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial 2019 para enfrentamento da pandemia por COVID.

A partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se o aumento entre 2010 e 2019 de Municípios com aglomerados subnormais, o que caracteriza a expansão da ocorrência para diversas localidades do Brasil, bem como observa-se expressivo acréscimo de quantidades de domicílios ocupados em aglomerados subnormais. Especificamente acerca do tema, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que:

As características que subsidiam a classificação da categoria geográfica dos Aglomerados Subnormais apontam para áreas de precariedade no acesso a serviços básicos e na infraestrutura social. Tal precariedade está diretamente relacionada à demanda por políticas públicas ligadas, também, à saúde, já que a população residente em Aglomerados Subnormais é, em sua maioria, dependente do Sistema Único de Saúde – SUS. Outro elemento a ser considerado é a natureza densa e/ou desordenada de boa parte dessas ocupações, o que limita a efetividade da recomendação de isolamento social para enfrentamento à pandemia³⁹.

³⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 07.

Acerca da pandemia mundial ocasionado pelo COVID-19, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que é preciso considerar as características socioeconômicas e geográficas das áreas mais afetadas, considerando as vulnerabilidades, como a falta ou o acesso limitado ao saneamento e à coleta de lixo, bem como o custo dos produtos de higiene pessoal, entre outras diversas vulnerabilidades, cujo o padrão urbanístico também pode consistir em um fator determinante, especialmente quando limitador ao acesso de ambulâncias para atender os casos de maior gravidade⁴⁰.

Outro aspecto importante aferido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de que os aglomerados subnormais não estão presentes apenas nas grandes cidades, mas também em pequenos Municípios, manifestando-se um problema a ser enfrentado por diversas cidades e das mais variadas dimensões. Nesse sentido, afirma o referido Instituto:

Os dados estimados de domicílios revelam que, apesar do fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos Aglomerados Subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%) e Nordeste, como Salvador (41,83%). Ainda no Sudeste, o Estado do Espírito Santo, além da sua capital, Vitória (33,15%) possui o segundo maior percentual de estimativa de domicílios em Aglomerados Subnormais na escala estadual (26,1%), atrás somente do Amazonas, na Região Norte, com 34,59%⁴¹.

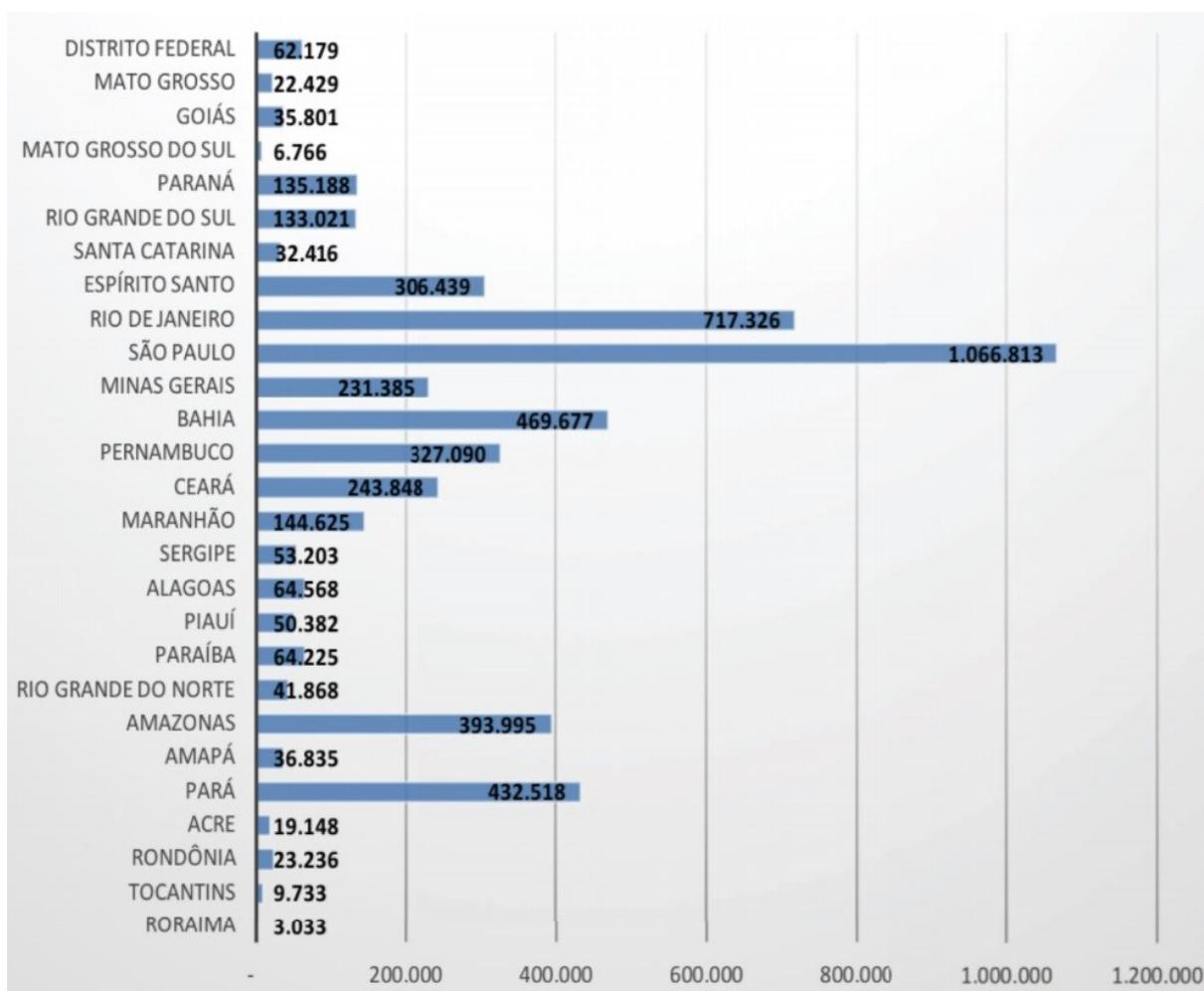
Os denominados aglomerados subnormais não estão presentes somente nos grandes centros urbanos, mas também presentes em cidades com menores expressividades populacionais, isto é, as adversidades atinentes à irregularidade fundiária urbana atingem também cidades sem tanta expressividade populacional comparadas aos grandes centros urbanos. Ou seja, a irregularidade fundiária urbana, que antes atingia de forma preponderante as grandes cidades, passou a ser constatada em cidades de médio e pequeno porte também, caracterizando sua presença independentemente das dimensões dos Municípios.

⁴⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 07.

⁴¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 07.

Além da presença em cidades com diferentes quantitativos de habitantes, os aglomerados subnormais estão presentes em diversos estados da federação e em determinadas unidades da federação há maior expressividade, conforme pode ser constatado na pesquisa a seguir realizada.

Figura 10 – Estimativa de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais – Estados e Distrito Federal.



Fonte: Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico 2020 conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial 2019 para enfrentamento da pandemia por COVID.

Atualmente, não é mais possível conceber o crescimento desordenado, nem permitir a manutenção de locais irregulares, em face dos diversos prejuízos individuais e, principalmente, coletivos. Supracitados fatores, como a denominada expansão urbana, desencadearam a criação

e aumento dos juridicamente denominados núcleos urbanos informais, que serão oportunamente analisados no terceiro capítulo, ocasionando a inobservância do direito à moradia e a respectiva ausência de titulação, dentre outros aspectos negativos. Segundo Celso Fernandes Campilongo, as cidades brasileiras “vivem o dilema de milhões de assentamentos irregulares e de moradias em favelas e cortiços que, em razão das irregularidades, dão margem a incontáveis tipos de abusos, violências e arbitrariedades”⁴².

Diante da situação de inúmeros núcleos urbanos informais, desprovidos dos mais essenciais serviços públicos e com moradias inadequadas, é imprescindível o enfrentamento do problema, possibilitando a regularização e combate às exclusões ocasionadas. Há necessidade de, segundo Gerusa Colombo, Patricia da Silva e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho, uma “reformulação urbana para uma cidade mais igualitária, como uma possibilidade de dirimir alguns efeitos colaterais da desigualdade socioespacial”⁴³.

A reestruturação deve ser concebida a partir da compreensão do coletivo, consubstanciando a superação de um modelo individualista e excludente. Nessa perspectiva, conforme Luiz Guilherme Loureiro, “a cidade, por excelência, é um território único, coletivo, onde concorrem os interesses de seus moradores, e não um amontoado de imóveis privados”⁴⁴.

Os núcleos urbanos informais necessitam de um enquadramento jurídico diferenciado, a partir de uma dimensão coletiva e integral, já que, diante de sua natureza jurídica, não preenchem os requisitos legais convencionais, carecendo de previsão normativa específica para possibilitar a sua incorporação ao ordenamento territorial, a titulação de seus ocupantes, bem como a regularização dos demais aspectos. Isto é, a característica própria dos núcleos urbanos informais ocasiona a imprescindibilidade de tratamento jurídico específico.

Dessa forma, a titulação do imóvel é etapa relevante para a obtenção da moradia adequada, mas não só, uma vez que há necessidade de aplicação de medidas urbanísticas,

⁴² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 155.

⁴³ COLOMBO, Gerusa; SILVA, Patricia da; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 95.

⁴⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 924.

sociais e ambientais, propiciando, além, meios de inserir o ocupante na participação e integração coletiva. Segundo Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, “a concretização do direito à moradia não se limita à regularização fundiária com a concessão do título de posse ou propriedade à população carente, mas envolve a adoção de variadas políticas públicas, que permitam alterações na realidade socioeconômica”⁴⁵.

Determinadas áreas urbanas demonstram-se como excludentes e fragmentadas, necessitando superar as desigualdades para promover integração da população, propiciando acesso às respectivas infraestruturas e serviços, bem como promovendo medidas preventivas para que não ocorram mais ocupações desordenadas. Acerca do tema, assevera Luiz Guilherme Loureiro que “não se pode ignorar a existência destes assentamentos urbanos e a única solução é promover a sua regularização, com a realização das obras públicas necessárias para a garantia de uma habitação mais digna e para evitar a piora das condições ambientais”⁴⁶.

Assim, para compreensão dos núcleos urbanos informais a partir dos critérios jurídicos e para entendimento do procedimento de regularização fundiária urbana, que será exposto no terceiro capítulo, é necessário compreender os distintos conceitos de posse, propriedade e moradia. Isto é, o problema referente à irregularidade fundiária urbana está diretamente relacionado ao direito à moradia, bem como com os temas de direito à propriedade e posse, razão pela qual analisar-se-á no próximo item a moradia, a posse e a propriedade.

1.2 MORADIA, POSSE E PROPRIEDADE

No presente item analisar-se-á a moradia, a posse e a propriedade, com seus respectivos conceitos, bem como as suas previsões legais, além de seus desdobramentos, aspectos principais e características.

⁴⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 17.

⁴⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

A análise do atual item e seus concernentes desdobramentos é indispensável para a compreensão da tese, uma vez que viabiliza a inteligência em contexto com as adversidades de irregularidade fundiária urbana e a agudização dos problemas jurídicos, sociais, ambientais e urbanísticos.

Assim, para o devido entendimento, cumpre apontar que a Constituição Federal de 1988 prevê, juntamente com outros direitos, a moradia como um direito social. Nesse sentido, preconiza a Constituição em seu artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados⁴⁷. A inserção da moradia como um direito social foi prevista a partir da redação dada pela Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000.

O direito à moradia corporifica um dos direitos mais essenciais, uma vez que traduz situação primordial para o indivíduo e para a coletividade, englobando condição substancial, exprimindo sua importância e representando sua relevância de estar previsto constitucionalmente.

Exsurge imprescindível compreender que o direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. A moradia não requer apenas o reconhecimento de propriedade, com a devida titulação formal, mas sim um plexo de feixes que possibilitam a vida digna do morador. Embora o direito à moradia não se esgote com a titulação, seu conteúdo está diretamente conectado com os temas da posse e da propriedade, uma vez que são esses institutos que permitem sua defesa.

Desse modo, a moradia adequada abrange, além da devida titulação formal, a segurança necessária da construção com condições de habitabilidade, assegurando o impedimento de danos físicos aos seus usuários, bem como requer fornecimento dos serviços essenciais, equipamentos públicos, infraestrutura, esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, ambiente adequado, acesso ao transporte coletivo, dentre outros aspectos que garantam a vida digna do morador.

⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

Assim, o direito social à moradia previsto constitucionalmente não está adstrito ao reconhecimento do direito à propriedade mediante a respectiva titulação formal, mas consubstancia também outros fatores indispensáveis para os aspectos humanos primordiais. Segundo Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, o direito à moradia “enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas de habitação”⁴⁸.

Por sua vez, a posse está prevista no artigo 1.196 do Código Civil, o qual preconiza que se considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade⁴⁹. Dessa forma, a partir da previsão legal, é possível afirmar que é possuidor a pessoa a qual exerce algum dos poderes característicos da propriedade, sendo uma atividade fática.

Conforme Thomas Marky, “a posse é um poder de fato sobre uma coisa corpórea: a efetiva subordinação física da coisa a alguém. Distingue-se da propriedade, que é poder jurídico absoluto sobre a coisa. O primeiro é um fato, o segundo é um direito”⁵⁰. Os poderes da propriedade estão expressos no artigo 1.228 do Código Civil, caracterizando-se como a possibilidade, por exemplo, de usar, gozar e dispor da coisa⁵¹.

Asseveram Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura que, “no nosso sistema a posse se caracteriza como a visibilidade do direito de propriedade e sua proteção, dentre muitos outros motivos apontados pela doutrina, se justifica porque se protege a aparência de propriedade e para garantia da paz social”⁵².

⁴⁸ DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 17.

⁴⁹ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 107.

⁵¹ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵² MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 27.

A detenção não se confunde com a posse, sendo institutos distintos, bem como não há aquisição da posse por atos violentos ou clandestinos, pois prevê o artigo 1.208 do Código Civil de que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade⁵³. Acerca da violência, assevera Arnaldo Rizzardo que “são tidos como violentos os atos que incutem numa pessoa, ou em seus parentes e amigos, o temor quanto à segurança e incolumidade, tanto deles próprios como dos bens pessoais”⁵⁴.

A posse, conforme Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, “corresponderia a condição de fato da utilização econômica da propriedade, bem como, um elemento indispensável da propriedade atuando como a guarda avançada desta”⁵⁵, ou seja, a posse traduz o exercício fático, consubstanciado em um dos poderes da propriedade.

Existe também a distinção entre posse justa e injusta, do qual estabelece o artigo 1.200 do Código Civil que é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária⁵⁶, bem como a diferenciação entre posse de boa-fé ou de má-fé, uma vez que prevê o artigo 1.201, também do Código Civil, de que é de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

Superado o conceito e as características principais relacionados à posse, no tocante à propriedade, para uma devida abordagem do seu conceito e de seus respectivos desdobramentos, cumpre partir das previsões em âmbito constitucional. Dessa forma, a Constituição Federal em seu artigo 5º, caput, prevê o direito à propriedade, bem como o inciso XXII o qual preconiza que é garantido o direito de propriedade⁵⁷. Assim, caracteriza-se a importância do instituto, traduzindo-se em um direito fundamental, com longa tradição histórica, o qual experimentou múltiplas transformações no transcurso do lapso temporal ao

⁵³ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 37.

⁵⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 27.

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

qual foi submetido, sendo de extrema relevância, pelo qual afirma José Isaac Pilati que “a propriedade é a instituição central da civilização”⁵⁸.

Por sua vez, o artigo 170 da Constituição Federal preconiza que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada a propriedade privada⁵⁹. Assim, a ordem econômica deve observar, dentre outros aspectos, a propriedade privada.

Dessa forma, a propriedade imobiliária urbana, conforme expressa a Constituição Federal de 1988, congrega diversos vieses, tanto pelo aspecto individual, como coletivo, devendo harmonizar-se os interesses envolvidos, isto é, devem ser observados os direitos e deveres individuais e coletivos. Segundo Frederico Henrique Viegas de Lima, “a propriedade – tanto imobiliária quanto mobiliária – tem como eixo central a Constituição e é dotada de uma complexidade de fontes que realizam seu moderno contorno”⁶⁰.

Todavia, segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco, não existe um conceito constitucional fixo de propriedade, sendo legítimas suas novas definições de conteúdo, bem como a fixação de limites garantidores de sua função social, portanto, para os referidos autores, “embora não aberto, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico”⁶¹.

Em que pese não haja um conceito constitucional unívoco de propriedade, a partir do aspecto constitucional ocorreu uma nova perspectiva, propiciando mudanças no âmago do tema referente à propriedade. Acerca do tema, asseveram Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco:

A previsão do direito de propriedade no texto constitucional deve ser compreendida no contexto de um processo de constitucionalização do Direito Civil. Essa perspectiva é evidenciada, fundamentalmente, por uma transição

⁵⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. XVI.

⁵⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁰ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 285.

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 346.

da centralidade normativa do Direito Civil, de um código específico, para a Constituição, que passa a se estabelecer como o ponto normativo central do qual se irradia a regulação infraconstitucional em seus diversos aspectos específico⁶².

Em âmbito infraconstitucional, pelas previsões constantes no Código Civil, a propriedade é um direito real. Sobre o tema, afirma Thomas Marky que “direitos reais são aqueles que afetam a coisa direta e imediatamente, sob todos ou sob certos aspectos, e a seguem em poder de quem a detenha”⁶³.

Apesar de existirem diversos direitos reais, em rol taxativo do artigo 1.225 do Código Civil, mas não exaustivo, a propriedade sobressai por sua proeminência, destacando-se dos demais, principalmente em decorrência da abrangência dos seus poderes. Decorre do direito real a qualidade de ser oponível em face dos demais. Nesse sentido, “a característica essencial, portanto, dos direitos reais, é a de valerem ‘contra todos’ (*erga omnes*), podendo ser invocados contra toda e qualquer pessoa”⁶⁴.

Assim, os direitos reais têm como característica o efeito *erga omnes*, isto é, a oponibilidade a todos, devendo receber publicidade. Logo, “a situação jurídica que consta da publicidade registral pode ser oposta contra todos os demais membros da comunidade”⁶⁵. A publicidade registral dar-se-á no sistema brasileiro por intermédio dos ofícios de registros de imóveis, os quais abrigam uma matrícula para cada imóvel, nas quais são registrados os direitos reais respectivos.

Em virtude do aspecto *erga omnes*, “costuma-se dizer que eles são ‘direitos de seqüela’, isto é, atribuem ao seu titular o poder de seguir a coisa aonde ela se encontrar”⁶⁶. Dessa forma,

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 327.

⁶³ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 91.

⁶⁴ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 91.

⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 591.

⁶⁶ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 92.

em decorrência da seqüela, o titular do direito real tem a possibilidade de perseguir a coisa, reivindicando-a de terceiros.

Já o poder de usar indica o aproveitamento da propriedade. Acerca das faculdades ou poderes do proprietário, “direito de usar (*ius utendi*), a faculdade de servir-se da coisa como lhe aprouver, respeitadas as limitações legais”⁶⁷. Arnaldo Rizzardo afirma que o termo usar “expressa o significado de utilização do bem, ou de aproveitamento das utilidades que ele oferece. O caso da utilização de uma residência. A utilidade é a habitação ou ocupação para as mais diversas finalidades”⁶⁸.

Quanto ao poder de fruir, o proprietário pode produzir frutos no bem, obtendo os seus respectivos resultados, podendo ser os frutos naturais, como por exemplo, plantações ou os civis, como no caso de aluguéis. O direito de fruir (*ius fruendi*) é “a faculdade de colher os frutos, naturais e civis, da coisa que lhe pertence”⁶⁹.

Outro poder inerente à propriedade é a disposição. O proprietário pode dispor do bem, caracterizando seu poder de disposição, como nos casos de alienação ou oneração. Portanto, o direito de dispor, denominado *ius disponendi*, consubstancia-se na faculdade de alienar, ou seja, de tornar coisa própria alheia, transferindo-a a um adquirente, a título gratuito ou oneroso⁷⁰.

Acerca da publicidade dos direitos reais, explica Thomas Marky:

Os direitos reais costumam exigir publicidade. Tal se impõe pelo fato de valerem contra todos (*erga omnes*) e, portanto, devem ser de conhecimento geral e público. Isso explica, no direito romano, a exigência da cerimônia

⁶⁷ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 95.

⁶⁸ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 17.

⁶⁹ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 95.

⁷⁰ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 95.

pública da *mancipatio* para transferência de propriedade de imóveis itálicos, e, no direito moderno, do registro de escritura no cartório de imóveis⁷¹.

Quanto à publicidade, na atualidade, o ofício de registro de imóveis competente tem a atribuição de realizá-la. Assim, a propriedade está diretamente relacionada ao ofício registro de imóveis, uma vez que é o promotor de sua publicidade. O registro de imóveis “é a instituição jurídica organizada pelo Estado que proclama oficialmente as situações jurídicas relativas à propriedade de imóveis e suas modificações”⁷².

A ausência de titulação e do respectivo reconhecimento formal obsta a efetivação de diversos direitos e prejudica o desenvolvimento social e econômico, não propiciando a devida segurança jurídica, atraindo riscos e incertezas nas relações jurídicas. A segurança jurídica “está vinculada com os riscos jurídicos que afetam cada relação fática qualificada pela ordem normativa”⁷³.

Acerca especificamente da situação econômica, assevera Celso Fernandes Campilongo que “a eficiência da organização econômica está intimamente ligada aos direitos de propriedade, sempre embutidos na estrutura institucional da sociedade – arranjos institucionais que definem e especificam o caminho pelo qual agentes podem cooperar e competir”⁷⁴. Assim, o ofício de registro de imóveis competente promove a segurança jurídica, exteriorizando a propriedade a partir da respectiva publicidade. Conforme Luiz Guilherme Loureiro, a busca do “ser humano pela segurança para si e para sua família, para seus empreendimentos e negócios como meio de lograr estabilidade, paz, confiança, dissipando angústias e temores constitui, desde sempre, uma necessidade tangível e inegável”⁷⁵.

No Brasil, há uma escassez da titulação devida e do reconhecimento formal da propriedade e demais direitos reais, trazendo prejuízos para as relações jurídicas, instabilidades

⁷¹ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 92.

⁷² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 561.

⁷³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 53.

⁷⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 66.

⁷⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 53.

e incertezas, caracterizando insegurança e desincentivo aos negócios jurídicos. Assim, a “pessoa precisa ter conhecimento das regras jurídicas vigentes e obter uma certa garantia de que seus atos e negócios são seguros e eficazes, e, portanto, serão cumpridos e respeitados como normas de direito”⁷⁶.

Nesse sentido, “a possibilidade de conhecer a verdadeira situação jurídica de pessoas e coisas constitui elemento essencial à confiança no estabelecimento de relações jurídicas e, conseqüentemente, segurança jurídica e paz social”⁷⁷. A referida segurança jurídica manifesta-se imprescindível quando relacionado à propriedade, instituto essencial e substancial para os indivíduos e para a coletividade.

Acerca do tema, assevera Celso Fernandes Campilongo que “informação é ativo fundamental nos sistemas de comunicação. São conhecidos os problemas econômicos decorrentes da assimetria de informações”⁷⁸. Assim, é inequívoco a necessidade crescente de um sistema sofisticado de certeza e publicidade de situações jurídicas, conforme relata Luiz Guilherme Loureiro, que permita que as pessoas possam conhecer e planejar sua vida social e econômica com segurança e estabilidade⁷⁹.

Para ensejar segurança e estabilidade, os negócios jurídicos, ainda que privados, passam a exigir, em razão da sua relevância, a participação do Poder Público, no sentido de atestar sua validade e eficácia⁸⁰. Essa participação pública ocorre atualmente por intermédio dos serviços notariais e registrais. Percebeu-se que determinados negócios jurídicos, mesmo que eminentemente privados, “exigiam, em virtude de sua relevância para as partes e conseqüências jurídicas para terceiros, uma certa participação do poder político que atestasse a sua validade e eficácia”⁸¹.

⁷⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 53.

⁷⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 53.

⁷⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 19.

⁷⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 54.

⁸⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 54.

⁸¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 54.

Relativo à necessidade da publicidade, ao ofício de registro de imóveis respectivo incumbe tal competência. Luiz Guilherme Loureiro explica que o direito registral imobiliário “tem por objeto a publicidade da propriedade de bens imóveis e de outros direitos reais imobiliários, visando à proteção dos titulares de tais direitos reais (publicidade estática) e também a garantia do tráfico jurídico dos bens imóveis (publicidade dinâmica)”⁸².

A razão de ser do direito registral é mitigar o risco dos adquirentes de imóveis ou direitos a eles relativos, “por meio de uma maior segurança jurídica no tráfico imobiliário e, conseqüentemente, diminuindo os custos da transação e contribuindo para a diminuição de litígios envolvendo imóveis”⁸³. A partir do registro de imóveis e da publicidade que ele enseja, estrutura-se um sistema visando garantir a validade e a eficácia dos direitos reais, por intermédio da cognoscibilidade da situação da propriedade imóvel e das suas respectivas transformações jurídicas.

A publicidade registral pode ser compreendida como a externalização dos direitos reais inscritos e dos seus titulares registraes, apresentando-se com presunção relativa de veracidade. A titulação e a respectiva publicidade colaboram com a segurança jurídica, bem como, conseqüentemente, para o desenvolvimento social e econômico, favorecendo um ambiente estável e seguro para transações.

A criação e a efetivação desses direitos, segundo Celso Fernandes Campilongo, estão “ligadas à implementação de instituições que aproximem benefícios privados e benefícios sociais. São arranjos que incentivam indivíduos a tomar decisões que beneficiem, simultaneamente, em tese, a eles e à sociedade”⁸⁴. A tomada de decisão baseada em dados confiáveis, com presunção de veracidade em decorrência do registro de imóveis, elimina ou ao menos reduz as imprecisões e incertezas, propiciando segurança e solidez, ocasionando benefícios aos envolvidos e à coletividade.

⁸² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 547.

⁸³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 547.

⁸⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 68.

O registro de imóveis “tem por objetivo assegurar ampla publicidade dos direitos reais e da situação jurídica dos imóveis, de forma a garantir a validade e a eficácia desses direitos”⁸⁵. Ou seja, os escritórios de registro de imóveis devem viabilizar a cognoscibilidade da situação da propriedade imóvel e das suas respectivas transformações jurídicas. Dessa forma, a titulação e a respectiva publicidade colaboram com a segurança jurídica, bem como, conseqüentemente, para o desenvolvimento social e econômico, propiciando um ambiente estável e seguro para transações.

Por sua vez, a matrícula consubstancia-se no “assento que antecede o registro, pelo qual se individualiza o imóvel, servindo de base para as inscrições de todas as mutações jurídico-reais relativas ao bem matriculado”⁸⁶. Assim, a matrícula é o suporte que possibilita a realização dos respectivos registros e averbações, concentrando os atos relativos ao imóvel de forma cronológica, tornando de conhecimento público, e, conseqüentemente, produzindo seus efeitos a partir da publicidade.

Dessa forma, “a lei considera que é pública a informação cujo teor é tornado acessível a todos. Não é necessária a consulta ao registro para que torne efetiva a publicidade, bastando para tanto, que a situação jurídica seja disponibilizada no sistema registral”⁸⁷. A titulação elimina incertezas ou, ao menos atenua a partir de sua presunção relativa – *iuris tantum*, propiciando segurança jurídica em um tema de extrema relevância para os indivíduos e para a coletividade que é a propriedade. A devida inscrição no escritório de registro de imóveis produz efeito *erga omnes* e, conseqüentemente, alcança terceiros diante da publicidade ocasionada, tornando de conhecimento público.

Acerca das irregularidades fundiárias, bem como da ausência de titulação formal, segundo Celso Fernandes Campilongo, “não há solução fácil para esse grave problema social, jurídico e econômico”⁸⁸. A solução para a ausência de titulação e reconhecimento formal da

⁸⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 550.

⁸⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 680.

⁸⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 561.

⁸⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 156.

propriedade e outros direitos reais necessita, inicialmente, de um conjunto de normas que propiciem a superação do problema, bem como de meios de acesso à justiça para a respectiva efetivação dos referidos direitos. Seguindo a tendência do direito comparado, o ordenamento jurídico brasileiro “tem procurado combater os problemas sociais do crescimento desregulado das cidades, dentre os quais a dificuldade no acesso à moradia, por meio da formalização da propriedade imobiliária”⁸⁹.

O instituto da propriedade deve ser analisado a partir das suas transformações no decorrer do tempo, denotando suas especificidades jurídicas no transcorrer histórico. Dessa forma, há modificações da compreensão do conceito de propriedade, passando a abranger a função social, a qual será analisada no item seguinte, em item específico, diante de sua importância, uma vez que o conceito atual de propriedade está indissociável à questão da função social, bem como de sua importância para a regularização fundiária urbana. Acerca especificamente do tema, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que, “dentro do estudo da regularização fundiária, é de extrema importância entendermos a evolução e a conceituação atual do termo Função Social da Propriedade”⁹⁰.

Diante da exposição das questões próprias da moradia, da posse e da propriedade, analisar-se-á, no próximo item, a função social da propriedade, tema indissociável do conceito atual de propriedade.

1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

No presente item analisar-se-á a função social da propriedade urbana, seu conceito e suas características, a partir de seu aspecto histórico e constitucional, além de suas relações com a teoria pós-moderna do direito.

A modificação do conceito de propriedade e a respectiva estruturação de sua nova concepção a partir da função social decorre de questões históricas e sociais, manifestada com

⁸⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 933.

⁹⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 177.

fulcro na superação do individualismo, bem como a suplantação do conceito de propriedade como definição absoluta, alcançando a necessidade da propriedade desempenhar determinada função social.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXIII, prevê que a propriedade atenderá a sua função social⁹¹. Já o artigo 170 da Constituição Federal preconiza que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da propriedade privada, bem como a função social da propriedade, além de outros. Ainda, a Constituição em seu artigo 182, §2º, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, a Constituição prevê a função social da propriedade em seu título direcionado aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, inciso XXIII), bem como preconiza também no título da ordem econômica e financeira, em um primeiro momento, no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, inciso III) e, também, no capítulo da política urbana, manifestando, desde já, a sua importância em decorrência das diversas previsões no decorrer da Constituição Federal. Acerca do tema, asseveram Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco:

Ressalte-se que a função social da propriedade foi mencionada expressamente e pela primeira vez entre nós na Constituição de 1967, que a elencava como princípio básico à ordem econômica. O texto constitucional anterior, de 1946, já continha expressão semelhante – interesse social, associado à desapropriação. A Constituição de 1934 estabelecia que o direito de propriedade era garantido, mas não poderia ser “exercido contra o interesse social ou coletivo” (art. 113, 17)⁹².

Sobre o artigo 5º, incisos XXII e XIII, ambos da Constituição Federal, afirma José Isaac Pilati que os dispositivos garantem “a propriedade como direito fundamental dotado de função

⁹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 346.

social, ou seja, não admitindo qualquer titularidade descompromissada com o coletivo”⁹³. A função social da propriedade urbana aponta para que o proprietário observe e cumpra os interesses individuais, mas também os coletivos.

A transformação conceitual da propriedade revela consequências em diversas áreas do direito, desde as questões sociais, ambientais e urbanísticas, perpassando pelo direito civil, manifestando, em síntese, restrições ao individualismo em proveito aos interesses da coletividade. Segundo Gerusa Colombo, Patricia da Silva e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho, “os limites impostos à propriedade passam pelo cumprimento de sua função social, que está disposta na Constituição Federal, consoante o art. 170, inciso III, e ainda especifica a função social da propriedade urbana, no art. 182, §2º”⁹⁴. Dessa forma, em um aspecto inicial, cumpre apontar que a propriedade está condicionada pela função social, uma vez que deve observá-la, tendo a propriedade um compromisso constitucional com a função social.

A função social está intrinsecamente relacionada à propriedade. O proprietário deve dar “cumprimento à função social do bem objeto de sua titularidade, levando-se em consideração que tal função não é algo extrínseco ao direito, mas sim intrínseco, fazendo parte de sua estrutura, de modo que sua ausência traz reflexos ao próprio conceito”⁹⁵.

Também nessa perspectiva, explicam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco que o conceito de propriedade, no século passado, sofreu profunda alteração, pois a “propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autodeterminação como fator básico da ordem social”⁹⁶.

⁹³ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 118.

⁹⁴ COLOMBO, Gerusa; SILVA, Patricia da; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 106.

⁹⁵ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A Questão Fundiária e a Proteção da Posse no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 40.

⁹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 329.

Nessa acepção, a propriedade, diante de sua intensa transformação, incorporou a importância coletiva, oferecendo espaço em seu conceito para abranger também os interesses coletivos. Assim, “essa evolução fez com que o conceito constitucional de direito de propriedade se desvinculasse, pouco a pouco, do conteúdo eminentemente civilístico de que era dotado”⁹⁷, uma vez que a propriedade passou a exigir o atendimento a sua função social.

Portanto, a função social tenta promover a superação de uma visão individualista da propriedade, incorporando ao seu conceito interesses de cunho social. Sobre o tema, assevera José Isaac Pilati que “o proprietário urbano deve destinar os imóveis não à especulação estéril, mas utilizá-los de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social”⁹⁸. Dessa forma, a função social é um dos fundamentos da propriedade, sendo um dos principais alicerces da nova concepção.

A noção de função social, segundo Frederico Henrique Viegas de Lima, deve ser “descolada da noção política, de cunho ideológico, pois, tal como a própria Constituição, o conceito de função social da propriedade deve sempre existir de forma perene, capaz de atravessar os anos sem modificações constantes, abruptas e periódicas”⁹⁹. Assim, a função social é instituto inserto no conceito de propriedade ao qual deve remanescer independentemente de questões políticas e ideológicas.

A partir da incorporação da função social, a propriedade dispõe de um novo conceito, visando atender aspectos individuais e coletivos, propiciando desenvolvimento econômico e social, abrangendo finalidades múltiplas, não ficando adstrita à submissão do proprietário para atendimento de benefícios exclusivos, mas devendo compreender igualmente o aspecto coletivo.

Sobre a função social da propriedade, afirma José Isaac Pilati que “ela é Função e solidariedade para o proprietário, na face voltada para o indivíduo; mas é Social como direito

⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 329.

⁹⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 69.

⁹⁹ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 282.

subjetivo, na face que se oferece para o coletivo”¹⁰⁰, isto é, a função social da propriedade preconiza uma concepção de propriedade que ultrapassa o caráter meramente individualista e excludente.

Além da concepção da propriedade, mas em um ponto de vista mais amplo, segundo Luiz Guilherme Loureiro, “dentre as consequências da concepção de propriedade revestida por uma função social, tal como prevista na Constituição, encontra-se a atribuição do poder público de ordenar e disciplinar o crescimento das cidades e o uso da área urbana”¹⁰¹.

Conforme Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco, “a função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação a um determinado fim social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito”¹⁰². Assim, a Constituição Federal atribuiu à propriedade a perspectiva coletiva ao preconizar pela sua necessária função social.

Em substância, o direito de propriedade é a sua utilização, conforme asseveram Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, de modo que, para os autores, “qualquer apropriação não é um absoluto formal, de modo que um direito de propriedade só se justifica se a ele é dado um uso social e na medida dessa justificação”¹⁰³. Isto é, a propriedade a partir da função social distancia-se do aspecto meramente individualista, de obtenção de benefícios exclusivos e excludentes, para incorporar ao seu conceito a presença de interesses sociais.

Dessa forma, a função social preconiza a busca pela compatibilização de um lado, do interesse individual, de outro, do interesse social e coletivo, desviando-se de um viés apenas individualista e partindo para a conjugação dos interesses individuais e coletivos. Segundo José

¹⁰⁰ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. XX.

¹⁰¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 923.

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 328.

¹⁰³ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Maurício Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 29.

Isaac Pilati, “o proprietário deve exercer, a par de um poder, uma função voltada ao bem da coletividade (despersonalizada)”¹⁰⁴.

Assim, a propriedade resta garantida constitucionalmente pelo seu viés privado, para atendimento de interesses individuais, bem como pela perspectiva de atendimento dos interesses coletivos a partir da função social. Desse modo, “a função social integra a propriedade como uma carga a ser suportada por quem eventualmente seja o seu titular; como um ônus a ser cumprido em face do coletivo, que a todos pertence e a todos interessa”¹⁰⁵.

A respeito do desenvolvimento da propriedade no transcurso histórico, bem como de suas respectivas mudanças, perpassando por situações individualistas e alcançando a perspectiva coletiva, assevera Frederico Henrique Viegas de Lima:

A evolução da propriedade foi intensa no decorrer dos últimos dois séculos. Saiu de uma noção e perspectiva individualista, tal como estabelecida no *Code Civil*, enraizada no *laissez-faire*, para ganhar nos dias atuais um contorno novo, evidenciando a necessidade da propriedade atender mais às necessidades da coletividade e impor a seu titular uma gama de restrições ou limites, chegando a uma conceituação de poder restringido¹⁰⁶.

Assim, a natureza absoluta da propriedade com base no atendimento apenas de utilidade privada foi superada, uma vez que o bem, na atualidade, deve conjugar a finalidade de servir ao proveito privado, mas também deve cumprir a incumbência de servir igualmente à coletividade.

Acerca da efetividade, segundo José Isaac Pilati, a função social “será efetiva se inserida numa estrutura política e jurídica que resgate o coletivo”¹⁰⁷. Dessa forma, a função social preconiza um novo direcionamento, na superação do individualismo, traduzindo que os interesses da coletividade também devem ser atendidos, não ficando adstritos apenas aos interesses individuais. Assim, o sistema constitucional proporcionou adaptação da propriedade,

¹⁰⁴ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 70.

¹⁰⁵ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 122.

¹⁰⁶ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 280.

¹⁰⁷ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 71.

promovendo relevante inserção em seu conceito, o qual deve também atender aos interesses coletivos.

A Constituição Federal prevê e garante a propriedade, evitando a intromissão externa tanto do Estado quanto de particulares, desde que cumpra a função social. Dessa forma, o proprietário deve agir no intuito de cumprir a função social da propriedade e se não der a devida destinação, cumprindo a função social, o proprietário sofrerá sanções gradativas previstas constitucionalmente e reguladas em normas infraconstitucionais.

O artigo 182, §2º, da Constituição Federal prevê que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”¹⁰⁸. O artigo 182 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei 10.257/2001, denominada como Estatuto da Cidade, regendo aspectos primordiais, dentre eles, a função social da propriedade.

No âmbito infraconstitucional, a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. O referido arcabouço normativo sobreleva a importância, principalmente, da função social da propriedade e da função social da cidade.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê em seu artigo 2º que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana¹⁰⁹. A Lei aponta o alcance do referido objetivo mediante determinadas diretrizes gerais, de forma que ao presente trabalho interessa, principalmente, a preconizada em seu inciso XIV que dispõe, dentre elas, acerca da regularização fundiária.

Também no âmbito infraconstitucional preconiza o artigo 1.228 do Código Civil que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial,

¹⁰⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Desse modo, a limitação ao aspecto meramente individualista da propriedade tem como finalidade propiciar benefícios à coletividade, com escopo em atender uma função direcionada ao interesse social. Sobre o tema, afirma Frederico Henrique Viegas de Lima:

A conjugação de todos estes fatores ou planos – inferior e superior – de fontes normativas impõe, tal como preconiza a moderna civilística, o diálogo das fontes, pois é impensável e de difícil imaginação a conjugação do preceito constitucional em análise e deste dispositivo do Código Civil como categorias estanques e hierarquizadas, mesmo porque, estando o Código Civil sob o plano constitucional, isto não afasta a noção de um pensamento sistemático, tampouco um conceito de sistema. Sistema, por certo, unitário e complexo¹¹⁰.

Supracitadas mudanças “demonstram que o direito civil continua vivo através dos tempos, amoldando-se às novas realidades sociais, derrubando as barreiras da dicotomia público-privado”¹¹¹. Como será exposto no próximo item, dedicado à Pós-Modernidade, há necessidade de romper o conceito dicotômico público-privado.

Para a observância da função social, conforme asseveram Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, “há que desenvolver uma conduta que atende ao mesmo tempo à destinação ou exploração dada pelo seu titular, bem como, à destinação social do bem”¹¹².

A função social não deve ser compreendida a partir apenas de aspectos econômicos, mas sim da conjugação de múltiplos critérios benéficos à coletividade. A função social implica “admitir que a racionalidade econômica não seja absoluta, nem a produtividade por si só baste para satisfazer os desígnios primordiais do Direito”¹¹³.

¹¹⁰ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 283.

¹¹¹ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 290.

¹¹² MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 29.

¹¹³ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 79.

Dessa forma, a função exterioriza o sentido de cumprir determinado aspecto, denotando a exigência da observância de desempenho e, no caso da função social, traduz-se no cumprimento de interesses sociais para impactar de forma positiva e atender a coletividade.

A função social não se coaduna com a inércia de seu titular, conforme apontam Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, uma vez que “a função social, tanto na propriedade, quanto na posse, está na atividade exercida pelo titular da situação jurídica sobre a coisa à sua disposição”¹¹⁴. Logo, a função social perpassa pelo estímulo para adoção de determinadas condutas passíveis de benefício ao indivíduo e à coletividade, devendo ocorrer a observância dos ditames constitucionais e legais em prol dos interesses individuais e também dos coletivos.

Nesse sentido, as normas jurídicas relativas à propriedade não podem acarretar somente uma proteção ao individualismo, mas devem “assegurar o meio pelo qual esses direitos são exercidos de forma a maximizar os benefícios do direito de propriedade para toda a coletividade e ser compatível com as normas que permeiam uma sociedade livre e democrática”¹¹⁵. É necessário compreender que a função social não deve se exaurir nos elementos indivíduo e Estado, mas sim abranger a Sociedade, pois a “Sociedade é soberana no social (no sentido de coletivo)”¹¹⁶, de modo que é a partir do âmbito participativo a referida inserção.

Assim, o legislador empreendeu nova composição da propriedade, indicando a imprescindibilidade de servir o bem não somente às utilidades individuais, mas também coletivas, isto é, para além da finalidade privada, é necessário resguardar, igualmente, a questão social da propriedade.

Na atualidade, “os direitos reais, em geral, e as propriedades, em particular, cobram um novo formato. As necessidades sociais da pós-modernidade evidenciam a imperiosidade de

¹¹⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 29.

¹¹⁵ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 320.

¹¹⁶ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 127.

abertura sistêmica”¹¹⁷. Nessa perspectiva, ao proprietário, por um lado, há o direito de propriedade, e de outro, é imputada a necessidade da observância da função social da propriedade, isto é, deve empregar a propriedade pelo aspecto individual, mas também social, propiciando benefícios à coletividade. Acerca do tema, assevera Danielle Portugal de Biazzi que a função social da propriedade tornou exigível “um comportamento promocional em favor da coletividade, não como indivíduo solitário, mas como parte da coletividade”¹¹⁸.

A função social da propriedade urbana está diretamente relacionada com a teoria pós-moderna do direito, sendo, por um lado uma decorrência da referida teoria, além de um fundamento para tal paradigma diante de seu profícuo desenvolvimento, denotando uma interação de ambos a partir de seus elementos estruturantes, bem como influência. Acerca do tema, assevera Frederico Henrique Viegas de Lima que, “na pós-modernidade o direito de propriedade necessita ser redefinido, porque este não serve mais às finalidades idealizadas quando da edição do *Code Civil*”¹¹⁹.

Quanto ao assunto, afirma-se que “o social no sentido moderno é o coletivo no sentido que lhe confere o econômico, alçado ao público (estatal) que configura o Estado”¹²⁰. A função social da propriedade urbana contribui para a teoria pós-moderna do direito e vice-versa, isto é, há uma interação, em virtude de seus aspectos conceituais, manifestando vínculo entre ambas. Existe a necessidade de “uma indispensável releitura de toda a teoria do patrimônio, fundada nas bases consolidadas fortemente na nova civilística da pós-modernidade”¹²¹.

Assim, devidamente caracterizado o problema da irregularidade fundiária urbana no Brasil, com seus respectivos desdobramentos, que afetam diversos direitos, atingindo indivíduos e a coletividade, bem como com a devida distinção entre moradia, posse, e

¹¹⁷ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 312.

¹¹⁸ BIAZI, Danielle Portugal de. **Propriedade: reconstruções na era do acesso e compartilhamento**. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 60.

¹¹⁹ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 317.

¹²⁰ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 124.

¹²¹ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 289.

propriedade, além da função social da propriedade, o que permite compreensão das questões relacionadas à irregularidade, o enfrentamento de tal problemática perpassa por uma dimensão coletiva, em virtude da necessidade de um tratamento integral a partir das diferentes adversidades presentes, bem como pela complexidade dos temas tratados, além de outras variáveis envolvidas.

Em síntese, conforme exposto, os problemas relacionados à irregularidade fundiária urbana decorreram, dentre outros aspectos, de um aumento da população em âmbito urbano de forma célere, sem planejamento e de forma excludente. A referida irregularidade atinge e prejudica a efetivação de diversos direitos, dentre eles o direito à moradia, o direito à propriedade, bem como outros direitos, resultando na necessidade de enfrentamento dos referidos problemas, os quais, pela sua complexidade e dimensão coletiva, demandam soluções adequadas a partir do tratamento de sua integralidade.

A irregularidade fundiária urbana deve ser enfrentada, uma vez que culmina em atingir, conforme exposto, diversos direitos, resultando na necessidade de regularizar as áreas informais, a partir de soluções adequadas, com tratamento do problema em sua inteireza, permitindo a efetivação de direitos e propiciando os meios para o cumprimento da função social da propriedade.

Assim, a irregularidade fundiária urbana deve ser enfrentada a partir de uma dimensão coletiva, com enfoque na solução integral dos problemas e das adversidades identificadas, a qual a Pós-Modernidade pode oferecer. Nesse sentido, a Pós-Modernidade, a partir do resgate das fontes romanas, propicia fundamentos para uma dimensão coletiva, razão pela qual analisar-se-á no próximo item a Modernidade, em especial sua crise, a necessidade do resgate das fontes romanas com fulcro na dimensão coletiva e, por fim, a Pós-Modernidade.

Dessa forma, analisar-se-á, no próximo item, a Modernidade, a necessidade do resgate das fontes romanas e a Pós-Modernidade, o qual propiciará, ao fim, a teoria de base para a aplicação de audiências públicas na regularização fundiária urbana.

1.4 MODERNIDADE, PÓS-MODERNIDADE E O RESGATE DAS FONTES ROMANAS

O presente item abordará a Modernidade, a sua crise e a necessidade de sua superação, expondo a Pós-Modernidade a partir do resgate das fontes romanas pela perspectiva da contribuição da dimensão coletiva.

Inicialmente, cumpre afirmar que a Modernidade e a Pós-Modernidade não possuem conceitos unívocos, compreendendo diversas acepções a depender do autor, da área de conhecimento retratada, bem como de outros aspectos. Dessa forma, no presente trabalho, para a devida delimitação conceitual do tema, a caracterização dos referidos institutos será realizada, principalmente, a partir das obras do Professor José Isaac Pilati.

Assim, sobre a Modernidade, a Pós-Modernidade e as fontes romanas, utilizar-se-ão as obras do Professor José Isaac Pilati, *Audiência Pública na Justiça do Trabalho*¹²², *Digesto de Justiniano (Livro Segundo: Jurisdição)*¹²³ e *Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade*¹²⁴.

A análise a partir das fontes clássicas denota-se primordial para que, na atualidade, sejam construídas soluções adequadas às adversidades correntes. Nesse sentido, segundo José Isaac Pilati, “o retorno às fontes clássicas de solução de conflitos é fundamental para alçar a jurisdição de hoje à altura dos novos problemas que estamos a vivenciar”¹²⁵. Destaca-se que a “*iurisdictio* romana, em si e em sua evolução histórica, é a grande lição de como assimilar o novo, otimizando-o a partir do conflito. E os conflitos da atualidade há muito tempo não estão cabendo nas ações da lei do Código de Processo Civil (CPC)”¹²⁶.

O intuito, portanto, é tomar o direito romano como “fonte de direito vivo”¹²⁷ e não reduzido simplesmente a uma feição histórica, mas abrangendo a dimensão social, econômica,

¹²² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹²³ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013.

¹²⁴ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹²⁵ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.13.

¹²⁶ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.13.

¹²⁷ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.13.

jurídica, política e filosófica. Desse modo, há necessidade de uma compreensão pormenorizada acerca do direito romano e, em específico, de suas fontes, as quais denotam fundamentos para os atuais sistemas, compreendendo, em síntese, a solução de conflitos a partir da coletividade.

O resgate das fontes romanas não é uma situação para servir exclusivamente para fins históricos, mas sim de compreender acontecimentos e respectivas soluções, que inclusive, manifestam-se na atualidade. Nessa perspectiva, “a experiência jurídica romana serve, ainda hoje, para resolver casos práticos de grande atualidade”¹²⁸. A *iurisdictio* romana deve ser contextualizada num âmbito de Sociedade, e “não de um Estado separado: ela atuava em tempo real, como um sistema arbitral dos próprios interessados, e visando sempre as soluções mais adequadas ao interesse das partes, da coletividade e das instituições”¹²⁹.

Já a jurisdição da Modernidade é bem diferente, pois não se apresenta na esfera da Sociedade, mas na esfera do Estado, como um ente público separado, de modo que, por isso, acaba por acarretar uma função de mediadora da acumulação individualista¹³⁰. Portanto, diante do individualismo, “a produção científica da Modernidade nunca foi e jamais será campo neutro, aberto; mas um esquema atuante e coeso, um paradigma rigidamente excludente”¹³¹.

A Modernidade é um modelo simples, sem atenção ao âmbito coletivo, que convive “tolerante com diferenças sociais que não consegue ver, nem solucionar com suas políticas e muito menos com seu sistema de justiça legalista e emperrado; sistema ao qual não interessa o conflito em sua realidade fática integral”¹³².

Na Modernidade não há tratamento da totalidade do conflito, ou seja, em seus múltiplos aspectos, mas apenas em parte, de forma fragmentada, excludente, reduzida e limitada. Nesse sentido, há necessidade de retomada das fontes romanas para uma abordagem integral do

¹²⁸ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hélcio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 22.

¹²⁹ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.13.

¹³⁰ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.15.

¹³¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.35.

¹³² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.23.

conflito, de forma cooperativa e coletiva. Em relação ao tema, ressalta-se que a Modernidade “desqualifica a complexidade do real mediante a fragmentação e a compartimentalização dos conteúdos, a perfilha-los com a lógica do sistema a tal ponto e de forma tão definitiva, que não deixa saída, a não ser que se rompa com o paradigma”¹³³.

A concepção de Modernidade atua por um viés redutor, despojada da estrutura indispensável para enfrentar a complexidade dos conflitos da atualidade, baseia-se na redução, em um escopo simplista e linear, destituída de uma compreensão da inteireza, além de minimizar o aspecto coletivo.

Assim, na época romana, atuava-se “sobre a inteireza do conflito em seu casuísmo, e não sobre parte dele, como faz a Modernidade, que sob o império da lei representativa sonega a dimensão de totalidade”¹³⁴. Na Modernidade, há perda de lugar da coletividade, suprimindo ou diminuindo os meios de participação, culminando na carência de meios adequados para solução integral dos conflitos, principalmente, dos coletivos.

Para superar as limitações da Modernidade, pode-se utilizar a experiência desenvolvida no sistema romano, pois “a experiência romana de democracia direta, a forma político-institucional e jurídica do período da República é um modelo de contraponto a essa linearidade e a esse reducionismo paradigmático radical da Modernidade”¹³⁵.

A Modernidade trata o problema posto a partir de uma visão restrita, dividida e parcelada, mostrando-se indevida uma vez que não aborda todas as relações existentes em sua integralidade e complexidade. Assim, “o peso da experiência romana está em que ela oferece ao confronto (com a Modernidade) uma visão de conjunto dos mesmos elementos político, jurídico e social, desde o início, meio, fim e perpétuo desdobramento”¹³⁶.

¹³³ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.28.

¹³⁴ PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.14.

¹³⁵ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.28.

¹³⁶ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.28.

Nesse sentido, a abordagem como um todo permite novas perspectivas em suas diversas concepções e estruturas, possibilitando respostas adequadas e efetivas frente à complexidade enfrentada. O sistema romano encontrava amparo “em instituições políticas participativas, que se completavam com um modelo de jurisdição correspondente, adequado à absorção do novo, da grandeza e do crescimento a partir do conflito mesmo”¹³⁷.

A Modernidade é fundamentada em uma concepção reducionista e linear, consubstanciada, precipuamente, em tentar enfrentar as adversidades em partes isoladas, não abrangendo a totalidade das multiplicidades que devem ser incluídas e analisadas em conjunto, com interação e por uma visão mais ampla para a devida solução adequada.

A Modernidade foi pensada “para resolver problemas entre indivíduos, nada além, conforme dito; e com isso parece primar pela simplicidade, já que excluiu a dimensão complexa dos conflitos”¹³⁸. Diante de suas características, a Modernidade demonstra inaptidão uma vez que é incapaz de tratar os problemas em sua totalidade diante de seu caráter fragmentário, demonstrando impossibilidade de enfrentar a complexidade em sua inteireza, ocasionando crises. Assim, a incapacidade da Modernidade em enfrentar problemas a partir de sua completude, pela ausência de uma abordagem com base na integralidade, denotou o desencadeamento de uma alteração paradigmática.

A insuficiência da Modernidade revela-se diante da ausência de perspectiva de conjunto, operando por exclusão de partes e rejeição de tratamento do problema em sua totalidade, sendo inadequada diante das relações complexas. Nesse sentido, a atuação fragmentada e reducionista é inapta para enfrentar os problemas coletivos da atualidade, não tendo propensão em face das adversidades atuais que demandam a atuação integrada e colaborativa para superação dos óbices enfrentados para a efetivação respectiva de direitos. Acerca da questão da crise e da modificação de modelo, assevera Eduardo Bittar:

O direito é capaz de reagir à sensação de crise da matriz moderna dos direitos, considerando a necessidade de *transição paradigmática* de seus próprios cânones, daí a emergência, na cultura contemporânea do direito, de uma

¹³⁷ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.29.

¹³⁸ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.30.

legislação que opera a partir da concepção central de *direito à diferença*, como grande característica do direito pós-moderno¹³⁹.

Assim, a releitura perpassa no resgate dos elementos que possibilitam participação, viabilizando a retomada da dimensão coletiva, cumprindo, segundo José Isaac Pilati, “romper com a linearidade histórica da Modernidade, fazendo uma releitura das instituições”¹⁴⁰. Portanto, diante da inaptidão da Modernidade para tratar de questões complexas diante de sua fragmentação e ausência de tratamento na totalidade do problema enfrentado, é necessário superá-la a partir da Pós-Modernidade.

A Pós-Modernidade realiza uma reconstrução e ressystematização, uma vez que a Modernidade não trata os problemas em sua inteireza e deve ser superada. Segundo Eduardo Bittar, “o que se chama hoje de ‘contexto pós-moderno’ tem muito a ver com a erosão da modernidade, ao longo do século XX e início do século XXI”¹⁴¹.

A transição da Modernidade para a Pós-Modernidade não representa uma ruptura abrupta e total, pelo contrário, retrata seguimento dos aspectos primordiais conquistados, denotando o aprimoramento pelo viés da dimensão coletiva, concebendo novas estruturas indispensáveis para a consecução de uma composição inclusiva. Nesse sentido, para o referido problema da Modernidade, explica José Isaac Pilati:

A resposta pós-moderna a esse problema é a participação constitucional soberana da Sociedade. A participação recupera esse descompasso, porque reintroduz no sistema a complexidade jurídica; vale dizer, a titularidade dos interesses coletivos pela Sociedade, que atua em conjunto, caso a caso, com as suas autoridades estatais¹⁴².

A transição é consubstanciada, precipuamente, a partir da retomada da participação, alcançando o problema à submissão da concepção coletiva. Assim, o conflito coletivo passa a “desfrutar do mesmo status do conflito individual, ou seja, adquire a prerrogativa de ser

¹³⁹ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 215.

¹⁴⁰ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 84.

¹⁴¹ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 211.

¹⁴² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.31.

mediado no campo do *ius*, no espaço próprio para o exercício de direito coletivo; no espaço de construção coletiva”¹⁴³.

Dessa forma, as soluções na pós-modernidade passam por uma análise e enquadramento do problema a partir de uma visão integral, abrangendo a sua inteireza para o tratamento adequado. Impõe-se a necessidade de superar uma visão reducionista e individualista, possibilitando compreender a coletividade a partir das diversas concepções envolvidas e de integrá-las, propiciando a efetivação de direitos. Assim, é necessário superar a concepção individualista, afastando-se da compreensão fragmentária, deslocando-se para um paradigma coletivo e integrado.

A proposta da Pós-Modernidade é a reconstrução do quadro normativo e jurisdicional, a qual é formulada “para além dos limites estritos e estreitos dos chamados interesses difusos, alcançando precipuamente o coletivo propriamente dito, na dimensão material e processual da nova complexidade jurídica”¹⁴⁴.

A Pós-Modernidade tem entre seus fundamentos as fontes romanas, a partir do resgate, principalmente, da dimensão coletiva, propiciando tratamento adequado dos problemas em sua integralidade. Caracteriza-se a necessidade da recuperação do aspecto coletivo em virtude da crise propagada pela sua supressão. Acerca da crise na área do direito, apontando as dificuldades encontradas, afirma Eduardo Bittar:

No âmbito do Direito, portanto, a sensação é de crise de eficácia sistêmica, crise de legitimidade do Estado e das instituições jurídicas, tendo-se presente: a) a incapacidade de a lei resolver a complexidade dos conflitos atuais; b) a insuficiência dos procedimentos tradicionais do sistema jurídico contencioso e litigioso; c) a inoperância burocrática do Estado diante da rapidez dos novos e complexos conflitos¹⁴⁵.

Assim, há necessidade da utilização de técnicas capazes de enfrentarem a complexidade, analisando e resolvendo o problema em sua completude, a partir de sua integralidade e com

¹⁴³ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.31.

¹⁴⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.37.

¹⁴⁵ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 214.

viés coletivo. A crise do direito “decorre, justamente, de se empregarem formas jurídicas superadas para solucionar conflitos novos que antecipam aquele futuro”¹⁴⁶. Portanto, caracteriza-se essencial a compreensão das questões coletivas, envolvendo diversos direitos e pessoas, em distintas relações, manifestando-se a imprescindibilidade da superação do individualismo.

Desse modo, assevera Eduardo Bittar que “a crise do Direito incita à revisão de seus paradigmas internos”¹⁴⁷. Diante da crise, há necessidade de “oferecer alternativas e apontar rumos, em meio ao nevoeiro do contexto, no sentido da construção de novos padrões que sejam capazes de atender às expectativas do século XXI”¹⁴⁸. Nesse sentido, vêm aumentando as discussões “sobre o reconhecimento do outro, sobre o diálogo e as interações sociais comunicativas, sobre a participação e a democracia deliberativa, sobre o pluralismo e as diversidades, sobre a igualdade e a diferença”¹⁴⁹.

Acerca da transformação necessária, leciona José Isaac Pilati que a Modernidade parte da “norma para os fatos, sob o primado absoluto da lei representativa, pondo em segundo plano a realidade dos bens, dos sujeitos e dos processos”¹⁵⁰ e, por sua vez, a Pós-Modernidade abre perspectiva para o oposto, parte da situação fática, do próprio conflito em sua inteireza, na busca da decisão mais adequada.

A modernidade estatizou o coletivo “num reducionismo estratégico, engenhosíssimo, de consagração do individualismo, sob a égide da axiologia e do poder econômico”¹⁵¹, nos termos analisados por José Isaac Pilati. Assim, a crise da modernidade não é uma invenção das Ciências Sociais, conforme examina Eduardo Bittar, e sim uma constatação a partir dos estudos

¹⁴⁶ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. XI.

¹⁴⁷ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 215.

¹⁴⁸ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 215.

¹⁴⁹ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 215.

¹⁵⁰ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.10.

¹⁵¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.23.

mais recentes na área, principalmente após o balanço do século XX¹⁵². Nesse contexto, portanto, o desafio da complexidade pós-moderna é “readequar a forma jurídica à nova substância, preservando as conquistas: liberdade, propriedade, Estado, segurança jurídica, democracia, Constituição”¹⁵³.

Um momento de relevância para a Pós-Modernidade foi a Constituição Federal de 1988, bem como a Emenda Constitucional 45. Acerca especificamente do tema sobre a Pós-Modernidade e os mencionados períodos, leciona José Isaac Pilati:

Com a Constituição de 1988, especialmente depois da Emenda Constitucional n. 45, a Pós-Modernidade jurídica começa a mostrar a face, na direção de uma reconstrução do ordenamento jurídico, no Brasil. Nova noção de soberania, agora partilhada com a Sociedade; direitos sociais, função social, política judiciária em novos rumos sob a liderança do Conselho Nacional de Justiça; enfim, um conjunto de conceitos, pressupostos e novas categorias que apontam para uma reconstrução do sistema jurídico para fazer frente a uma nova complexidade. Sem excluir, mas transformando a Modernidade; especialmente, renovando as práticas jurídicas de mediação dos conflitos de massa, ou seja, aqueles conflitos que as formas modernas já não alcançam e não solucionam¹⁵⁴.

Nesse sentido, a Pós-Modernidade é um esforço de “(re)construção e (re)sistematização; que visa a incluir no ordenamento contemporâneo o exercício e a tutela jurídica de determinados bens, não contemplados devidamente pela Modernidade”¹⁵⁵.

Em síntese, a distinção essencial entre a Modernidade e a Pós-Modernidade reside, precipuamente, no modo que cada qual concebe a dimensão coletiva, respectivamente, com elementos excludentes e reducionistas, no primeiro caso, e, de forma cooperativa e inclusiva, no segundo. Conforme José Isaac Pilati, “eis a complexidade jurídica pós-moderna: os

¹⁵² BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 211.

¹⁵³ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.15.

¹⁵⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.24.

¹⁵⁵ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.22.

interesses coletivos reúnem todos os sujeitos de Direito, de Estado e Sociedade; e o processo respectivo devota-se à construção da autocomposição por deliberação”¹⁵⁶.

A Pós-Modernidade resgata a dimensão coletiva, amparando o aspecto social e, dessa forma, fornecendo os meios compatíveis para solução adequada dos conflitos. Na Pós-Modernidade “não se persegue uma resposta jurídica por subsunção, mas uma deliberação coletiva que busca consenso e solução”¹⁵⁷.

Outro aspecto fundamental da Pós-Modernidade é que, a partir de seu modelo há uma recuperação do resgate da dimensão coletiva a partir da participação popular, a qual tem como um de seus fundamentos, atualmente, o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Afirma José Isaac Pilati que “a Pós-Modernidade como paradigma e ordem constitucional atingiu o núcleo duro do sistema moderno, quando se insculpiu no art. 1º, par. único da CRFB/88”¹⁵⁸. Especificamente sobre o tema, pontua:

Ali se operou a mudança radical: o compartilhamento da soberania estatal com a Sociedade. Sacramentou uma esfera de participação popular soberana, a romper *ipso facto* com o primado absoluto da lei representativa; abriu espaço para que outras formas de produção do Direito possam atuar em dimensão diferente da tradicional moderna, no plano da Sociedade: a participação direta em leis, em processos administrativos e judiciais, em outros atos, seja por audiência pública e consulta pública, seja por outros instrumentos de participação¹⁵⁹.

A perspectiva da Pós-Modernidade é uma reformulação das estruturas, uma reestruturação a partir do fundamento essencial da participação, com conteúdo emanado da deliberação, recuperando o coletivo para a nova égide com base na imprescindível inclusão. Assim, “o desafio do jurista brasileiro hoje, juiz, advogado, servidor, agente público, é desenvolver essa cultura da autocomposição por audiência pública”¹⁶⁰.

¹⁵⁶ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.27.

¹⁵⁷ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 169.

¹⁵⁸ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.24.

¹⁵⁹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.24.

¹⁶⁰ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.44.

É a partir da inteireza do conflito e não apenas de seus fragmentos que deve ser estruturada a resposta, com fundamento na dimensão coletiva e participativa, promovendo as soluções com base nos fatos concretos, com fulcro em consenso e deliberação. Segundo José Isaac Pilati, “a Pós-Modernidade tende a operar por consenso”¹⁶¹.

A Pós-Modernidade Jurídica não é uma proclamação de direitos e muito menos um conjunto inane de princípios hermenêuticos, mas sim “é uma nova prática, legitimada pela Constituição; e que reclama a necessidade de operar com uma nova teoria jurídica”¹⁶². Nessa perspectiva, o contexto Pós-Moderno é de complexidade, com a necessidade da conjugação de diversas matérias, de conteúdos diferentes e distintas áreas do conhecimento, de espaço público, denotando a necessidade de compreensão dos múltiplos aspectos envolvidos para a resolução adequada dos conflitos a partir da integralidade. Especificamente acerca do ambiente público, assevera María José Fariñas Dulce:

É necessário reconstruir a ideia de espaço público como espaço de encontro, diálogo, conflito criativo e positivo e participação de todos e para todos. Não devemos esquecer que o espaço público é o lugar da socialização por excelência e que devemos torná-lo solidário e igualitário (*tradução nossa*)¹⁶³.

Portanto, há necessidade da teoria pós-moderna do direito, conforme José Isaac Pilati, a qual redefine objetos, sujeitos e processos, e abra espaço para novas práticas jurídicas em favor do Estado, dos indivíduos e da Sociedade, reintroduzindo a dimensão coletiva na mediação do Direito¹⁶⁴. A nova acepção deve propiciar análise conjunta, superando a solução fragmentada, a qual não visualiza a inteireza do problema, não sendo adequada frente aos desafios coletivos da atualidade.

¹⁶¹ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 202.

¹⁶² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.25.

¹⁶³ DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 117. Original: “Es preciso reconstruir la idea de espacio público como espacio de encuentro, de diálogo, de conflicto creativo y positivo y de participación de todos y para todos. No debemos olvidar que el espacio público es el lugar de socialización por excelencia y que debemos hacer que sea solidario e igualitario”.

¹⁶⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.25.

Assim, diante das características supracitadas da pós-modernidade há relação com a audiência pública. A relação reside na concomitância da utilização da participação e cooperação. Nesse sentido, a característica da teoria pós-moderna do direito fundamenta-se, precipuamente, na cooperação. E a teoria pós-moderna do direito é consubstanciada, principalmente, a partir das fontes romanas, com resgate da dimensão coletiva, em uma perspectiva de espaço de diálogo e inclusão. Dessa forma, as fontes romanas servem de fundamento para a Pós-Modernidade, uma vez que a jurisdição romana é pautada na cooperação e colaboração, com atuação das diversas pessoas envolvidas.

A referida análise decorre da relação direta com o tema do presente trabalho, bem como pela importância das fontes romanas, diante de suas influências que refletem até nos aspectos atuais. Nesse sentido, preconizam Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari de que há “influência do direito romano e em particular do Digesto no direito contemporâneo”¹⁶⁵.

Relata Thomas Marky que o Sistema Romano-Germânico encontra seus fundamentos no direito romano, contando também com as atualizações trazidas pela doutrina medieval, pelo chamado direito comum e, principalmente, pelos pandectistas alemães do século XIX¹⁶⁶. Segundo Eduardo Bittar, o direito romano “foi sendo modificado, na medida histórica das transformações das várias instâncias de poder”¹⁶⁷. Logo, não há um desenvolvimento linear e único do direito romano, mas um aprimoramento complexo e diversificado que acompanha as transformações jurídicas, sociais e políticas, dentre outras.

Constata-se que o legado romano é importante para o Ocidente, uma vez que “é derivado da prática do direito e torna-se estruturante das concepções, categorias e conceitos que irão se enraizar nos próximos períodos históricos”¹⁶⁸. Especificamente, sobre o assunto, afirma-se:

Este direito romano que vai se esculpindo ao longo de séculos de paulatina evolução (V a.C. até V d.C.), da Lei das XII Tábuas ao Código de Justiniano,

¹⁶⁵ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 99.

¹⁶⁶ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hélcio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 21.

¹⁶⁷ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 162.

¹⁶⁸ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 166.

não pode ser dissociado da cultura e da formação do direito que hoje se conhece. Isto porque esta civilização e esta cultura desenvolveram uma história que possui 22 séculos de desenvolvimento¹⁶⁹.

A experiência jurídica romana, a qual serviu de base para o direito atual, na compreensão de Thomas Marky, “deu-se, fundamentalmente, nos campos do direito das coisas e (de modo especial) no do direito das obrigações”¹⁷⁰. Acerca do direito das coisas e do direito das obrigações, assevera o autor que foram nessas duas áreas que o direito romano se destacou, “com a criação de uma ciência do direito, por obra de juristas e magistrados romanos: um fenômeno único dentre os povos da antiguidade, a ponto de ser considerado, por alguns historiadores, a maior herança cultural dos romanos para o mundo moderno”¹⁷¹.

O direito romano, segundo Eduardo Bittar, é “fundamentalmente, fruto de uma atividade jurisprudencialista, de uma lógica do uso do direito e da solução do caso, mais do que do legislador e dos conceitos”¹⁷². O autor relata que os romanos conferiam ao seu direito um papel “importante à arte de sopesar, de prudencialmente decidir (*iuris prudentia*), e de proclamar (*ius dicere*), traduzindo decisões – e por isso sua racionalidade é prática e operacional, porque resolutória”¹⁷³.

Sobre a importância e relevância do direito romano, Thomas Marky constata que aproximadamente dois terços dos artigos do atual Código Civil brasileiro foram coligidos, direta ou indiretamente, das fontes jurídicas romanas, assim como já ocorria com Código Civil brasileiro de 1916, bem como em similitude ao que ocorre nos Códigos Civis alemão (BGB), francês (Code Napoléon) e italiano (Codice Civile)¹⁷⁴.

¹⁶⁹ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 168.

¹⁷⁰ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 21.

¹⁷¹ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 21.

¹⁷² BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 168.

¹⁷³ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 168.

¹⁷⁴ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 22.

O direito privado romano, assim, “é uma construção lógica e sistemática do fenômeno jurídico, constituindo uma ciência prática que, por meio de suas regras, princípios gerais, classificações e categorias, continua, ainda hoje, viva e atual”¹⁷⁵. Dessa forma, muda o direito, entendido como norma positiva, mas o jurista na atualidade, “em última análise, continua raciocinando com base nos mesmos conceitos a partir dos quais os jurisconsultos romanos desenvolviam sua lógica jurídica”¹⁷⁶.

Ainda em nossos dias, a experiência jurídica dos antigos romanos possui incontestável utilidade e essencialidade na formação do jurista, trazendo à tona um raciocínio jurídico, já que o direito romano oferece soluções para novos problemas, permitindo-lhe enfrentar os desafios de direito civil ou privado¹⁷⁷.

Portanto, conforme José Isaac Pilati, é o mundo antigo que ensina a gerir, “mediante instrumentos políticos e jurídicos adequados a tutelar todos os interesses da civitas, e não alguns, apenas”¹⁷⁸. Não se trata de apenas enaltecer o direito romano, conforme pontua Thomas Marky, ressaltando sua relevância histórica, mas sim de reconhecê-lo como um dos mais notáveis instrumentos da dogmática jurídica atual¹⁷⁹.

Além da contribuição propriamente de sua dogmática jurídica, o direito romano colaborou com o seu modelo, consubstanciado em uma matriz participativa. Segundo José Isaac Pilati, o sistema romano é quem fornece um “modelo de paradigma participativo, que se notabiliza pela inclusão de todos”¹⁸⁰.

¹⁷⁵ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 22.

¹⁷⁶ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 22.

¹⁷⁷ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 23.

¹⁷⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. VIII.

¹⁷⁹ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 23.

¹⁸⁰ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 149.

O direito romano apresenta-se como um excelente modelo, isso por conta, conforme aponta Thomas Marky, “de sua perfeição técnico-jurídica, não um mero argumento de autoridade para a interpretação de textos legais”¹⁸¹, sendo consubstanciado no “complexo de normas vigentes em Roma, desde a sua fundação (lendária, no século VIII a.C.) até a compilação de Justiniano (século VI d.C.)”¹⁸². A *ius dictio*, segundo José Isaac Pilati, “alcançava todo o espectro do litígio”¹⁸³, possibilitando abranger o conflito em seu âmago, bem como nas suas múltiplas facetas e diversos desdobramentos. Na experiência do direito romano, ocorreu uma progressiva mitigação do elemento individual, com uma elevação do elemento social. Acerca do tema, explica Thomas Marky:

Houve, pois, na experiência jurídica dos romanos, uma progressiva atenuação do elemento individualístico, em correspondência a uma maior penetração do elemento social, por obra de uma continuada legislação. Essas limitações impõem uma nova configuração ao instituto: passa-se a falar, modernamente, de função social da propriedade¹⁸⁴.

No mesmo sentido, acerca do tema, também compreendendo que o sistema romano era fundamentado, sobremaneira, em um elemento social, assevera José Isaac Pilati que, “o direito romano, longe de ser um sistema individualista no sentido moderno, era um modelo que atuava à base da coletividade”¹⁸⁵, com meios participativos. Dessa forma, o direito romano deve ser recuperado, uma vez que a Pós-Modernidade “é obrigada a resgatar para poder reconstruir o paradigma”¹⁸⁶. Portanto, a Pós-Modernidade deve retomar, englobando a concepção participativa romana para absorção de um modelo inclusivo a partir da Sociedade.

¹⁸¹ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 23.

¹⁸² MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 25.

¹⁸³ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 93.

¹⁸⁴ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 96.

¹⁸⁵ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 107.

¹⁸⁶ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. XXVI.

Nesse sentido, o direito romano apresenta-se como ferramenta, a qual contribui para o aperfeiçoamento do direito vigente, tendo potencialidade, também, para auxiliar a construção do direito do futuro, conforme leciona Thomas Marky¹⁸⁷. O direito romano foi uma dimensão construtiva, com um aparato adequado, principalmente em virtude de seus fundamentos estarem alicerçados em uma perspectiva coletiva e participativa de resolução de problemas, fornecendo fundamentos para a atualidade, possibilitando uma pós-modernidade. Segundo José Isaac Pilati, a experiência romana “oferece lições admiráveis à construção da República Participativa pós-moderna”¹⁸⁸.

A jurisdição romana, em suma, propicia uma concepção de conjunto dos respectivos elementos necessários para a devida análise, de modo a abranger a inteireza do conflito e de forma dinâmica, sendo essencial, portanto, a recuperação das fontes romanas para a edificação de um sistema mais participativo, possibilitando colaboração de forma efetiva e promovendo cooperação. Dessa forma, resta apontada a necessidade da leitura sob o enfoque das fontes do direito romano e das respectivas relações com o atual direito.

Nessa perspectiva, a Pós-Modernidade é fundamentada, sobremaneira, na leitura da dimensão coletiva romana, permitindo a apropriada resolução aos conflitos, propiciando o devido enfoque do conflito, o qual deve ser retratado em sua integralidade e nas suas múltiplas facetas.

Em síntese, o presente tópico abordou a Modernidade, denotando a necessidade de sua superação pela Pós-Modernidade para enfrentamento e solução adequada de conflitos em sua integralidade, a partir da leitura da contribuição da jurisdição romana com viés coletivo. Dentre os referidos problemas existe a irregularidade fundiária urbana no Brasil, refletindo na ausência de moradias adequadas, inobservância da prestação de serviços essenciais, bem como a ausência de titulação devida, dentre outras adversidades. Os mencionados problemas devem ser enfrentados, como dito, por um viés coletivo, por um instituto que permita cooperação e participação.

¹⁸⁷ MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hécio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 23.

¹⁸⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 85.

Por ser a irregularidade fundiária urbana um problema característico de âmbito coletivo, bem como por outros aspectos, há necessidade, a partir da leitura da teoria pós-moderna do direito, de atuação conjunta e colaborativa. Especificamente, a irregularidade fundiária urbana no Brasil, com seus respectivos desdobramentos, deve ser enfrentada, principalmente, a partir de uma dimensão coletiva e participativa.

A superação do problema da irregularidade fundiária urbana, deve ocorrer, sobremaneira, em âmbito coletivo e participativo. O interesse na regularização, em razão de suas consequências, conforme exposto, suplanta o espaço individual e atinge o coletivo, necessitando de cooperação e participação, a partir de uma dimensão coletiva, já que, dentre outros aspectos, o interesse na regularização ultrapassa o espaço meramente individual, atingindo interesses coletivos. A referida dimensão coletiva pode ser preconizada a partir do instituto audiência pública, objeto de análise do próximo capítulo.

O enfrentamento da irregularidade fundiária urbana perpassa por uma dimensão coletiva, com enfoque na integralidade dos problemas, que pode ser propiciada a partir da utilização de audiências públicas. Assim, será exposto no próximo capítulo a audiência pública, com seu respectivo conceito e desdobramentos.

Logo, foram apontados no presente capítulo a irregularidade fundiária urbana no Brasil, os conceitos e respectivas características de moradia, posse e propriedade, além da função social da propriedade, bem como a modernidade, a teoria pós-moderna do direito e o respectivo resgate da dimensão coletiva baseada nas fontes romanas.

O objetivo específico do presente capítulo foi devidamente cumprido, qual seja apontar a irregularidade fundiária urbana no Brasil, bem como a teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva baseada nas fontes romanas, relatando a necessidade de superação da Modernidade pela Pós-Modernidade, além da indispensabilidade da participação popular efetiva, bem como as fontes romanas como espaço de diálogo e inclusão, com a teoria pós-moderna do direito como meio para solução dos conflitos na atualidade.

Para o devido cumprimento dos demais objetivos específicos, bem como pelas razões expostas anteriormente, analisar-se-á no próximo capítulo a audiência pública, com seus respectivos itens.

CAPÍTULO 2 – O INSTITUTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA: CONCEITO, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS, UTILIZAÇÃO, ASPECTOS PRINCIPAIS DA PROMOÇÃO E A RESPECTIVA DECISÃO

No presente capítulo expor-se-á o instituto da audiência pública. O capítulo tem como objetivo específico abordar o instituto da audiência pública, com suas principais características, expondo a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com sua utilização em âmbito legislativo, judicial e administrativo, com os aspectos principais da promoção da audiência pública e sua respectiva decisão.

Assim, o capítulo foi dividido em quatro partes. O primeiro item aborda o conceito e as principais características do instituto da audiência pública. O segundo item trata da perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo. Por sua vez, o terceiro item refere-se aos aspectos principais da promoção da audiência pública, abrangendo, assim, características de sua procedimentalização, tratando da devida condução pela autoridade competente e das medidas praticadas antes, durante e após utilização do instituto. Por fim, o quarto item expõe questões que envolvem a decisão em audiência pública.

2.1 CONCEITO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO INSTITUTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O presente item abordará o conceito e as principais características do instituto da audiência pública.

Inicialmente, cumpre apontar que o conceito de audiência pública não é unívoco, compreendendo diversas acepções a depender da fonte, bem como da área de utilização, caracterizando uma multiplicidade de compreensões acerca de sua conceituação, a qual foi sendo alterada no decorrer histórico. Acerca do tema, afirma Fabio Gomes dos Santos que compreender a promoção das audiências públicas “demanda o conhecimento de processos

históricos e dinâmicas contemporâneas que conduzem às atuais propostas de atuação do Poder Público”¹⁸⁹.

Nesse sentido, ocorreu um desenvolvimento que primou, progressivamente, pelo aumento da participação direta da população em determinados temas de interesse coletivo, permitindo o envolvimento direto. Dessa forma, “no começo do século XX não parecia ser particularmente problemática a existência de uma estrutura administrativa que não se preocupava em dialogar com a população”¹⁹⁰.

Assim, houve um progresso na utilização de instrumentos de participação direta, dentre eles, o instituto da audiência pública, proporcionando novas perspectivas. Para José Isaac Pilati, a audiência pública é um processo especial, “e por isso exige uma nova consciência e uma nova cultura jurídica”¹⁹¹. É, assim, uma estrutura participativa, advinda, em grande parte, da imprescindibilidade de viabilizar o envolvimento dos interessados na participação de assuntos de interesse coletivo.

A utilização do instituto da audiência pública está diretamente relacionada ao tema da democracia, uma vez que, com a participação viabiliza-se, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “a democracia a partir da legitimação e racionalização das propostas e decisões estatais (legislativa, executiva-administrativa e jurisdicional) que forem precedidas de argumentos e contra-argumentos”¹⁹².

A audiência pública teve notório desenvolvimento em virtude da carência de determinada representatividade, dentre outros aspectos, propiciando visualizar no instituto um meio de participação. Nessa perspectiva, “a insuficiência da representatividade fez com que a

¹⁸⁹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.05.

¹⁹⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.23.

¹⁹¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.27.

¹⁹² LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.101.

democracia participativa evoluísse, ativando, conseqüentemente, a participação do povo, trazendo-o para o centro das deliberações”¹⁹³.

Além das previsões constitucionais de institutos que permitem o pleito participativo, segundo Fabio Gomes dos Santos, “com o passar dos anos, o legislador infraconstitucional também privilegiou a intervenção dos cidadãos na atuação administrativa, recorrendo a ela na disciplina jurídica de variados contextos”¹⁹⁴. Assim, as audiências públicas estabelecem um diálogo público entre a população e as autoridades (indivíduos, Estado e Sociedade) e, por consequência, propiciam aos envolvidos uma profunda vivência democrática, o que produz efeitos benéficos à toda Sociedade¹⁹⁵.

Nessa perspectiva, segundo José Isaac Pilati, a audiência pública é um “instrumento de composição e solução de controvérsias coletivas na sua esfera de competência”¹⁹⁶. Dessa forma, a audiência pública é uma ferramenta que fomenta a participação dos interessados, a compreensão dos diversos aspectos que envolvem o caso concreto, viabilizando alcançar a decisão adequada a partir da cooperação dos envolvidos.

Acerca do objeto sobre o qual recai o instituto, “não cabe audiência pública para decidir em torno que é meu e teu, individualmente”¹⁹⁷. Dessa forma, referente ao conteúdo das audiências públicas, assevera Fabio Gomes dos Santos que nelas são “discutidos temas relevantes à coletividade, relacionados a políticas públicas ou a ações administrativas particularmente relevantes (mesmo que pontuais), não questões de interesse estritamente privado”¹⁹⁸. Assim, o objeto da audiência pública incide sobre questões relacionadas à dimensão coletiva, de interesse público, concernente a conteúdos que abrangem os participantes da audiência pública, bem como aqueles que não participam.

¹⁹³ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.101.

¹⁹⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.24.

¹⁹⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.203.

¹⁹⁶ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.48.

¹⁹⁷ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.

¹⁹⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.36.

Dessa forma, a audiência pública é um instituto com potencialidade de viabilizar a integração de diversos interessados, em diferentes âmbitos, possibilitando a participação da coletividade e dos diferentes setores envolvidos por intermédio de debates acerca do objeto. A partir dos debates, a audiência pública deve ensejar a decisão baseada nas questões discutidas, abrangendo a construção de soluções que atendam o interesse público.

Acerca da audiência pública, existe uma “multiplicidade de configurações assumidas por esse instituto participativo no ordenamento brasileiro”¹⁹⁹. Logo, as audiências públicas permeiam diversos ramos do direito, sendo utilizadas em âmbito administrativo, legislativo e judicial, tendo em comum entre todas as audiências públicas o interesse coletivo no objeto retratado, o qual deve ser amplamente debatido, a partir das manifestações dos participantes e de profissionais envolvidos no tema.

Assim, segundo Karine Grassi, “o conhecimento e a busca por soluções de ordem coletiva deverão ser construídos pela administração pública e a coletividade, envolvendo os profissionais que darão o suporte técnico necessário”²⁰⁰. Desse modo, a audiência pública retrata, precipuamente, temas relacionados com interesses da coletividade, cujo o procedimento deve definir e enquadrar os problemas concretos, sobre os quais os participantes devem construir as soluções adequadas a partir do envolvimento no ato.

Nessa perspectiva, segundo José Isaac Pilati, a audiência pública contemplará as diferenças e peculiaridades, “mas a natureza é sempre de processo participativo”²⁰¹. Nesse sentido, embora existam diversidades em sua utilização, há o ponto em comum da imprescindibilidade da devida participação, com o envolvimento dos interessados, para consecução do interesse público.

O instituto da audiência pública deve observar as normas do ordenamento jurídico, cumprindo os princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade. Acerca do tema, segundo Fabio Gomes dos Santos, “todo o transcorrer das audiências precisa estar de acordo com o que

¹⁹⁹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.01.

²⁰⁰ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.138.

²⁰¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.73.

estatui o ordenamento, de suas exigências sistêmicas e organizacionais (como a atribuição de competências administrativas, por exemplo)”²⁰².

Há, também, necessidade da observância do princípio da impessoalidade na utilização das audiências públicas, denotando procedimento igualitário com todos os participantes, sendo defeso o tratamento desigual. Nesse sentido, “o princípio da impessoalidade relaciona-se à necessidade de um tratamento isonômico dos cidadãos em suas relações com o Poder Público, proibindo favorecimentos”²⁰³.

As audiências públicas devem cumprir também o princípio da moralidade, portanto os participantes devem observar a probidade, além de obediência igualmente ao princípio da publicidade. Dessa forma, “todas as informações necessárias à ciência e participação no diálogo devem ser disponibilizadas à população, e todos os esforços relativos à sua concretização devem ocorrer de forma transparente”²⁰⁴. Assim, devem ser tornados cognoscíveis, de forma ampla, os atos preparatórios, possibilitando a participação de todos na respectiva audiência pública. Ainda, todas as manifestações realizadas no procedimento, bem como as contribuições, também devem ser públicas. Nessa perspectiva, “todo o transcorrer dos debates, em especial os diálogos orais, tudo o que tenha sido produzido em razão deles e as consequências trazidas pelas audiências na atuação pública devem ser divulgados de forma acessível aos cidadãos”²⁰⁵.

O instituto da audiência pública deve observar também o princípio constitucional da eficiência. Dessa forma, para cumprimento do princípio da eficiência, devem ser realizados, dentre outros atos, o devido planejamento da audiência pública, o delineamento de seu respectivo objeto e o desenvolvimento do trabalho de forma apropriada para o alcance dos resultados, de forma produtiva, com atendimento do interesse público. Nesse sentido, “uma audiência pública bem gerida pode trazer frutos positivos, visto as múltiplas funções

²⁰² SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.38.

²⁰³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.39.

²⁰⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.43.

²⁰⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.43.

desempenhadas pelas audiências públicas”²⁰⁶, além do que a “atuação pública pode tornar-se mais eficiente por revestir-se de maior transparência e legitimidade em decorrência dos debates, possivelmente tornando-a melhor aceita pela população”²⁰⁷.

O instituto da audiência pública deve primar pela igualdade, oportunizando tratamento isonômico entre todos os participantes, a partir de uma abordagem sob o escopo da igualdade material. Assim, “como regra, as oportunidades de manifestação, o tempo conferido à fala, e quaisquer outras prerrogativas precisam ser atribuídos de forma equânime”²⁰⁸ e, em observância ao princípio da igualdade, “cabe principalmente aos responsáveis pela condução da audiência impedir o predomínio exagerado de qualquer participante em detrimento de outros cidadãos”²⁰⁹.

Acerca das características da audiência pública, a oralidade é um de seus aspectos principais, facilitando o progresso do procedimento. Portanto, durante seu andamento, deve ocorrer o diálogo público, por intermédio, predominantemente, de manifestações orais, todavia as atas e a apresentação de dados ou propostas pontuais podem ocorrer por escrito. A oralidade é relevante pois confere maior celeridade e dinamismo aos debates, ao comportar o confronto instantâneo de opiniões, cujas críticas ou manifestações de apoio possam suceder-se de modo célere²¹⁰.

A cognoscibilidade que permeia o problema a ser enfrentado em audiência pública deve ser difundida para todos os participantes, possibilitando a obtenção de todas as respectivas informações e especificidades, bem como da compreensão por todos. O problema em específico deve ser devidamente identificado, sendo a autoridade competente a condutora da audiência pública, viabilizando a participação dos interessados com objetivo de construir a solução adequada ao caso concreto.

²⁰⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.45.

²⁰⁷ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.45.

²⁰⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.56.

²⁰⁹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.56.

²¹⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.57.

Dessa forma, o instituto da audiência pública destina-se a suplantar o plano individual, superando um modelo fragmentado para uma composição que promova a inclusão a partir da participação, caracterizando a coletividade, permitindo a completude do tema retratado, alcançando a extensão plena do conflito em suas múltiplas facetas.

Superada a abordagem acerca da conceituação da audiência pública e suas respectivas características, analisar-se-á no próximo item a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo.

2.2 SUPERAÇÃO DO MODELO TRADICIONAL INDIVIDUALISTA E O DESENVOLVIMENTO DA DIMENSÃO COLETIVA E COLABORATIVA: A UTILIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LEGISLATIVO, JUDICIAL E ADMINISTRATIVO

No presente item será exposta a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo.

A utilização de audiências públicas em diversas áreas do direito demonstra o seu desenvolvimento enquanto instituto, abrangendo âmbitos distintos, sendo empregada em processos administrativos, judiciais e legislativos, denotando o avanço de um modelo coletivo e colaborativo.

Assim, um novo paradigma deve ser efetivado, conforme explicita José Isaac Pilati, de forma a “trazer ao foro os protagonistas todos, em processo aberto a toda a Sociedade, e conduzir os interesses de todos a uma solução deliberada, participativa, construída e justa, adequada à complexidade desses problemas multilaterais dos dias de hoje”²¹¹. Nessa

²¹¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.07.

perspectiva, o desafio é a superação de um modelo individualista, que deve ser suplantado por um paradigma coletivo, consubstanciado na Pós-Modernidade, concretizado na participação popular efetiva, possibilitando espaço de diálogo e, conseqüentemente, a resolução adequada dos conflitos existentes.

As audiências públicas estão presentes em diversos âmbitos, viabilizando a participação. Nessa perspectiva, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “a busca pelo espaço dialógico deve ser assegurada em todos os âmbitos estatais, sejam eles representativos ou não, de modo a não se tornarem uma atividade (estatal) mais próxima da Sociedade do que outra”²¹². Karine Grassi defende que “a temática da criação e da reformulação dos espaços de exercício da democracia participativa possui diversas facetas, uma vez que se trata de um tema nodal do Direito”²¹³, bem como de outras ciências. Nessa perspectiva, há necessidade da reconquista do espaço público pelo cidadão mediante participação efetiva.

Acerca do tema, ensina José Isaac Pilati que “os conflitos complexos, aqueles que extrapolam o plano tradicional das demandas individuais”²¹⁴ devem ser submetidos ao procedimento da audiência pública. Dessa forma, a audiência pública vem sendo utilizada e implementada por diversas áreas do direito, empregada, sobretudo, em situações em que há necessidade de cooperação, colaboração e o envolvimento de interesses coletivos. Nessa perspectiva, a audiência pública desenvolveu-se em âmbito administrativo, legislativo e judicial, cada área com suas próprias características e requisitos.

O instituto da audiência pública é utilizado em âmbito legislativo, por exemplo, em questões de Comissões Parlamentares, segundo prevê o artigo 58, §2º, da Constituição Federal. Além, também na esfera legislativa, existe o emprego de audiências públicas no que concerne à aprovação do Plano Diretor, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), conforme artigo 40, §4º, inciso I, bem como em outros exemplos.

²¹² LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.95.

²¹³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.10.

²¹⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.50.

Há, assim, a premência de suplantar o modelo individualista, partindo para uma conjuntura participativa. Conforme Karine Grassi, acerca da área envolvendo o plano diretor, em um contexto democrático e democratizante, “a produção do espaço urbano deve contemplar os diversos conhecimentos e percepções dos cidadãos, inclusive dos leigos”²¹⁵. Explica a referida autora que “não apenas o conhecimento especializado, senão também a visão do cidadão comum, suas necessidades, carências, interesses, anseios e questionamentos, devem integrar, de maneira indissociável, uma visão de cidade sustentável e democrática”²¹⁶.

Acerca especificamente do tema, segundo Claudio Oliveira de Carvalho e Ariana Ferreira de Alencar Moraes a partir da Constituição de 1988, “torna-se necessária a inserção da população nas discussões sobre o planejamento e a gestão urbanas, assunto que até o momento era exclusivo dos técnicos”²¹⁷. A Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e prevendo outras providências.

Em âmbito do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), existem determinadas previsões de utilizações de audiências públicas. Nesse sentido, o artigo 2º da mencionada lei preconiza que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo como uma de suas diretrizes gerais (inciso XIII) a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população²¹⁸.

Além, pelo aspecto da participação popular, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) abrange também como uma de suas diretrizes gerais, conforme prevê o artigo 2º, inciso II, da referida lei, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações

²¹⁵ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.47.

²¹⁶ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.53.

²¹⁷ CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 79.

²¹⁸ BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano²¹⁹. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade enumera diretrizes gerais para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, incentivando o atendimento do interesse social e a participação popular como essencial.

O artigo 40, §4º, preconiza que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos²²⁰. Sobre o tema, assevera Karine Grassi que a audiência pública no plano diretor participativo “é peculiar e se difere das demais audiências disciplinadas por outras legislações”²²¹. Já o artigo 43, relativo ao Capítulo relativo à Gestão Democrática da Cidade, prevê que para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, como instrumentos, debates, audiências e consultas públicas²²².

Acerca da audiência pública no plano diretor participativo, assevera-se que não se trata de “um procedimento formal de caráter informativo ou esclarecedor; também o é, mas consiste, sobretudo, em procedimento de construção coletiva do projeto de cidade, o que transcende a mera informação”²²³, destacando que “a norma é lacunosa com respeito ao que deve ser uma audiência pública”²²⁴.

²¹⁹ BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

²²⁰ BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

²²¹ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.152.

²²² BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

²²³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.154.

²²⁴ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.155.

Portanto, a audiência pública em âmbito de plano diretor constitui-se em um “processo decisório participativo, coordenado pela administração, mas movimentado por toda a sociedade”²²⁵, consubstanciando-se, assim, instância participativa, em que os sujeitos devem realizar as devidas intervenções, colaborando com o procedimento. A participação, segundo Fabio Gomes dos Santos, “deve necessariamente influir na forma como são utilizados os instrumentos de política urbana a serem utilizados para a gestão das cidades brasileiras”²²⁶.

Assim, viabiliza-se a oportunidade de manifestação aos participantes. Segundo Karine Grassi, “qualquer cidadão pode manifestar-se sobre os assuntos comuns, e deve ser ouvido e levado a sério pelos seus pares, de maneira que os seus argumentos possam, de um modo ou de outro, a integrar a decisão final”²²⁷. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade incentiva o desenvolvimento de espaços públicos voltados ao exercício popular, locais para debates, que promovam a exposição de ideias, as quais devem influir no resultado das decisões.

Logo, no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), constata-se ampla previsão de utilização do instituto da audiência pública, caracterizando participação direta da população, suplantando o aspecto meramente individualista, propiciando desenvolvimento da dimensão coletiva.

Em âmbito judicial, por sua vez, o instituto da audiência pública é utilizado, por exemplo, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade, havendo previsão expressa na Lei 9.868/1999, no artigo 9º, §1º, de que em caso de necessidade de elucidação de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria²²⁸.

²²⁵ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.158.

²²⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.74.

²²⁷ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.159.

²²⁸ BRASIL. Lei 9.868 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 09/02/2021.

A audiência pública, na década de 90, era utilizada em âmbito administrativo e legislativo. A partir da Lei 9.868/1999, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, a qual trouxe previsão da possibilidade de designar audiência pública na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, expande-se o instituto para âmbito jurisdicional, viabilizando mecanismo que possibilitou o diálogo entre a Sociedade e o Supremo Tribunal Federal²²⁹.

Assim, para alcançar também o âmbito jurisdicional, o legislador vislumbrou na “audiência pública uma excelente oportunidade de preconizar os preceitos da democracia participativa através da Lei n. 9.868/99, aproximando o Supremo Tribunal Federal do jurisdicionado”²³⁰. Nesse sentido, conforme explica José Isaac Pilati, a jurisdição deve “ser vista como espaço de diálogo e inclusão, de pacto social, e de otimização dos recursos da Sociedade e do Estado”²³¹. Logo, o legislador trouxe a audiência pública como instituto em âmbito judicial para promover o diálogo e a aproximação dos participantes, repercutindo na possibilidade de maior êxito do respectivo procedimento e desfecho adequado.

Dessa forma, diante da utilização da audiência pública em âmbito do Poder Judiciário, de forma benéfica, adensa-se a jurisdição com diferentes fontes e com perspectivas diversas, como consequência da aproximação e convergência de esforços, contribuindo com a ampla compreensão do objeto retratado para a devida decisão.

Acerca da jurisdição, seu conceito passa por necessárias reformulações, tendo-se a substituição do atributo poder pela característica garantia, destinada ao mais amplo acesso à justiça²³². Nesse sentido, na atualidade, a jurisdição, explica Ada Pellegrini Grinover, não é

²²⁹ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.110.

²³⁰ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.122.

²³¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.08.

²³² VASCONCELOS, Ronaldo. **Jurisdição e suas novas perspectivas**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Coord.). **Panorama Atual do Novo CPC Volume 2**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p.512.

mais poder, mas função, atividade e garantia, cujo principal indicador é o de garantia do acesso à Justiça, estatal ou não, e objetivo é o de pacificar com justiça²³³.

O processo deve ser estruturado com base no estudo “dos conflitos existentes na sociedade (de índole individual ou coletiva), para que se obtenha a tutela jurisdicional (ou processual) adequada (ou seja, a resposta justa e alinhada com as pretensões)”²³⁴, de forma que a tutela processual adequada para ser alcançada necessita de um procedimento condizente, pois o conflito surgido no plano sociológico deve ter um procedimento apropriado para sua respectiva solução. A desconstrução do conceito de jurisdição, segundo Ronaldo Vasconcelos, “é tarefa árdua e a ser feita pelos operadores do direito, sobre os quais recaem o dever de conformar as diretrizes e valores da flexibilização procedimental ao engessado processo civil tradicional”²³⁵, tendo a nova concepção o intuito de dinamizar a resolução de conflitos.

Nessa perspectiva de reconstrução, em um aprimoramento da jurisdição, possibilitando que diversos participantes externem suas manifestações, propiciando diálogo e aproximação, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “o legislador resolveu aproximar a legislação processual civil (novo CPC/2015) dos ditames da democracia participativa”²³⁶.

Na área jurisdicional, abordando a questão referente à audiência pública, explica Teresa Arruda Alvim Wambier que “quanto maior for a participação e, portanto, os elementos de informação, maior será a legitimidade democrática da decisão”²³⁷. Portanto, nessa perspectiva, a audiência pública propicia legitimidade às decisões que forem construídas a partir dos debates. É de se destacar que o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) em três dispositivos (art. 927, §2º; art. 983, §1º e art. 1.038, II) utilizou de maneira inovadora a expressão audiência pública, o que demonstra que a nova processualística desenvolvida está fundamentada, dentre outras bases, sob a cooperação e a abertura de participação.

²³³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p.20.

²³⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p.16.

²³⁵ VASCONCELOS, Ronaldo. **Jurisdição e suas novas perspectivas**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Coord.). **Panorama Atual do Novo CPC Volume 2**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p.513.

²³⁶ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.122

²³⁷ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.89.

Assim, com o Código de Processo Civil, ocorreu uma valorização do instituto. A audiência pública, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “sempre foi um mecanismo tímido no direito brasileiro, de modo que a sua valorização só ocorria no âmbito administrativo e legislativo”²³⁸. Nesse sentido, sobre a audiência pública no processo civil, explica Teresa Arruda Alvim Wambier:

A possibilidade de convocação de audiência pública está expressamente prevista no incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, §1º), no julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos (art. 1.038, II) e também na eventual necessidade de modificação de tese jurídica de enunciado de súmula ou julgamentos de casos repetitivos (art. 927, §2º)²³⁹.

O artigo 927, §2º, localizado no Livro III (Dos Processos nos Tribunais e dos Meios de Impugnação das Decisões Judiciais), Título I (Da Ordem dos Processos e dos Processos de Competência Originária dos Tribunais), preconiza que a alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese²⁴⁰. Acerca especificamente do tema, asseveram Marinoni, Arenhart e Mitidiero que “a superação de um precedente poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese (art. 927, §2º)”²⁴¹.

Por sua vez, o artigo 983 trata do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, prevendo seu §1º que “para instruir o incidente, o relator poderá designar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria”²⁴². Assim, a mencionada disposição legal autoriza o relator a convocar a audiência, propiciando o objetivo desse procedimento que é, conforme Teresa Arruda Alvim Wambier,

²³⁸ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.122.

²³⁹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.89.

²⁴⁰ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

²⁴¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, Vol. II. 2 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 660.

²⁴² BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

“fomentar uma discussão multilateral sobre a matéria, provendo o julgador dos mais diversos elementos de convicção e argumentos para apreciar na resolução da demanda”²⁴³.

Nessa acepção, o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) reconheceu a importância da valorização das diversas concepções possíveis acerca de um tema, estabelecendo um procedimento que possibilita o levantamento de distintos argumentos. Assim, segundo Marinoni, Arenhart e Mitidiero, “o artigo 983, §1º possibilita ao relator ouvir, em audiência pública, especialistas sobre a matéria debatida, que podem oferecer-lhe subsídios para a melhor decisão da controvérsia (art. 983, §1.º)”²⁴⁴.

Por fim, o artigo 1.038 do Código de Processo Civil prevê, atinente ao Julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos, em seu inciso II, que o relator poderá “fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria, com a finalidade de instruir o procedimento”²⁴⁵. Sobre o artigo 1.038 do Código de Processo Civil, segundo Teresa Arruda Alvim Wambier, “outra contribuição, para a maior amplitude de análise, será a de o relator determinar a realização de audiência pública para oitiva de depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria”²⁴⁶. Ou seja, a audiência pública é utilizada para dar maior abrangência e extensão acerca de informações para embasar o caso possibilitando a solução adequada ao problema enfrentado.

Portanto, nada impede “que a depender da natureza da matéria em debate, o magistrado convoque audiência pública para auxiliá-lo no deslinde da controvérsia – esse é o verdadeiro cerne da cooperação, calcado no Estado Democrático de Direito”²⁴⁷. Para além da busca por uma decisão construída, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “almeja-se a amplitude

²⁴³ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.2.317.

²⁴⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, Vol. II. 2 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 597.

²⁴⁵ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

²⁴⁶ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.2.595.

²⁴⁷ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.89.

participativa da Sociedade nos procedimentos judiciais”²⁴⁸, oportunizando-se o envolvimento com novas perspectivas e aportes.

Em âmbito jurisdicional, Teresa Arruda Alvim Wambier explica que a audiência pública “vem permitindo aos magistrados a otimização dos julgamentos dentro do lema: julgar bem, desde a primeira vez, para que se evitem rejuvimentos de casos idênticos em face da omissão na análise de argumentos”²⁴⁹. Nessa concepção, o Código de Processo Civil ampliou a participação, oportunizando colaborações em âmbito jurisdicional a partir da audiência pública, viabilizando o aprimoramento dos julgamentos. Assim, o Código de Processo Civil, “numa perspectiva participativa, determinou o direito de se ampliar o debate na construção das decisões que mais afetarão um número indeterminado de pessoas”²⁵⁰.

Os referidos dispositivos processuais supracitados estão fundamentados precipuamente na cooperação. Acerca do tema especificamente, explica Teresa Arruda Alvim Wambier que “o regime democrático exige a participação em cooperação de todos aqueles que possam ser afetados pelo exercício de determinado poder do Estado, que só assim poderá ser considerado como legítimo”²⁵¹. Nesse sentido, sobre a cooperação, destaca-se que “nos processos jurisdicionais, a cooperação é verificada com a participação das partes e terceiros que devem construir, juntamente com o juiz, a decisão”²⁵². Portanto, a audiência pública passou a estar expressamente positivada no Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), não deixando dúvidas acerca da possibilidade de sua utilização em âmbito de processo civil.

Ainda que circunstâncias – sociais, culturais, econômicas, dentre outras – não sejam favoráveis, denotando dificuldades em determinadas participações populares, a resolução de problemas não deve ficar adstrita ao Poder Judiciário. Nessa perspectiva, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “mesmo que a realidade não contribua, não se deve atribuir exclusivamente ao

²⁴⁸ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.124.

²⁴⁹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.2.595.

²⁵⁰ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.06.

²⁵¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.88.

²⁵² WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.88.

Judiciário a atividade (procedimental) deliberativa, vez que a produção do Direito, também, deve ser precedida de um espaço discursivo”²⁵³.

Por sua vez, na área administrativa, diversos são os exemplos da utilização do instituto da audiência pública. Em mencionada área, “qualquer análise que se pretenda exaustiva sobre a disciplina jurídica das audiências no Brasil estaria naturalmente fadada à incompletude devido à configuração jurídica da Administração brasileira”²⁵⁴.

Assim, a referida estrutura administrativa permite numerosas composições, viabilizando a audiência pública em distintos aspectos. Em virtude da impossibilidade de abranger todas as audiências públicas que seriam possíveis em âmbito administrativo, Fabio Gomes dos Santos elenca exemplificativamente a utilização de audiências públicas no i) licenciamento ambiental, ii) na fiscalização do plano diretor, iii) na regulação de diversos setores, abrangendo diferentes agências reguladoras, iv) no planejamento orçamentário, v) nos processos licitatórios, vi) na política nacional de resíduos sólidos, vii) no âmbito das políticas de saneamento básico, viii) no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)²⁵⁵, dentre outros, o que demonstra a ampla aptidão do instituto para tratar de temas de interesse coletivo das mais diversas áreas administrativas.

Logo, há um notório desenvolvimento do instituto da audiência pública, reestruturando um modelo eminentemente individualista para uma dimensão coletiva e colaborativa, uma vez que alcançou previsões normativas novas, tendo a hipótese de sua utilização em diferentes contextos, cada qual com suas especificidades, abrangendo o âmbito legislativo, jurisdicional e administrativo, sendo o instituto empregado em diversas áreas de mencionados âmbitos.

Exaurida a abordagem acerca da perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e

²⁵³ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.94.

²⁵⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.61.

²⁵⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.61.

administrativo, analisar-se-á, no próximo item, os aspectos principais da promoção da audiência pública.

2.3 ASPECTOS PRINCIPAIS DA PROMOÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

No presente item analisar-se-ão os aspectos principais da promoção da audiência pública, abrangendo características de sua procedimentalização, tratando da devida condução pela autoridade competente e das medidas praticadas antes, durante e após utilização do instituto.

A audiência pública deve ser devidamente planejada e organizada, sendo estabelecida a autoridade condutora competente, com o local apropriado, bem como contando com os profissionais necessários para o devido desenvolvimento, propagando as informações aos participantes, além de disponibilizar formas de obtenção de informação dos interessados em contribuir.

Assim, devem ser realizadas medidas para a efetivação adequada da audiência pública, compreendendo atos prévios, condutas durante o desenvolvimento da audiência pública e providências posteriores. Exemplifica Fabio Gomes dos Santos medidas possíveis, dentre elas, a “expedição de edital convocatório das audiências; a disponibilização de espaço público para a realização dos debates; a divulgação da documentação relativa ao diálogo”²⁵⁶.

Primeiramente, para tornar cognoscível a ocorrência da audiência pública, devem ser realizados atos que tornem público a realização do ato, cumprindo efetivar as convocações respectivas. Segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “a convocação permitirá a habilitação dos interessados de forma ampla, de maneira a não se tornar um paradoxo entre abertura do debate e o acesso restrito a privilegiados”²⁵⁷.

²⁵⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.145.

²⁵⁷ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.06.

Além da expedição de editais para convocação, sendo meio de tornar público o ato a ser realizado, a autoridade pode utilizar providências adicionais, como determinar a notificação individual, intensificando a possibilidade de conhecimento da ocorrência da audiência pública por parte da população.

Quanto ao local da audiência pública, o espaço físico deve comportar todos os participantes da audiência pública de forma apropriada, garantindo acesso a todos. Acerca do tema, “mostra-se desejável que sejam divulgadas referências que facilitem seu acesso pelo cidadão, principalmente com base nos sistemas de transporte coletivo pertinentes, com a apresentação de mapas e percursos propostos para alcançá-lo”²⁵⁸.

O local da realização da audiência pública é tema relacionado com a questão da acessibilidade, a qual deve propiciar a ampla participação, viabilizando acesso a todos. Assim, “durante a organização da estrutura a ser utilizada para a realização dos debates orais, além de preocupações com recursos materiais e humanos, deve ser dada especial atenção à acessibilidade do evento onde eles serão realizados”²⁵⁹. A atenção com a questão da acessibilidade evita uma seletividade indevida dos participantes do diálogo, assim, o local deve comportar, com espaço e localização adequados, as pessoas, de forma que não privilegie determinada pessoa ou prejudique o acesso de outra²⁶⁰.

Outro aspecto essencial da promoção da audiência pública é quem será a autoridade condutora. Conforme José Isaac Pilati, “a pessoa responsável pela condução dos trabalhos é a figura central da participação propriamente dita, e sem ela e seu papel, dificilmente se obterá um resultado final satisfatório”²⁶¹. Acerca de quem deve ser a autoridade condutora da audiência pública, Fabio Gomes dos Santos assevera que “normalmente, tal atribuição caberá a

²⁵⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.185.

²⁵⁹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.194.

²⁶⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.196.

²⁶¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.75.

agentes públicos, em razão de determinação normativa expressa, ou em decorrência do contexto em que a audiência é promovida”²⁶².

Embora grande parte das previsões normativas atribuam a condução da audiência pública por agentes públicos, existem situações de aplicações do instituto em que não há previsão legal expressa. Sobre o tema, “é teoricamente possível confiar tal responsabilidade a particulares, em especial àqueles que poderiam vir a participar dos debates orais”²⁶³. Dessa forma, poderia um particular, desde que possua conhecimento acerca de toda a situação concernente à audiência pública, conduzir a audiência.

Acerca da condução, assevera-se que, “independentemente de quem exerça tal atribuição o fundamental é que o faça ciente da relevância do evento que coordena, devendo agir com toda a prudência e responsabilidade exigidas na condução dos assuntos públicos”²⁶⁴. Relativamente ao tema, José Isaac Pilati também afirma que “a direção da audiência deve ser consciente e comprometida com as melhores decisões, em espaço aberto à participação e às sugestões”²⁶⁵.

É imprescindível que a autoridade condutora, segundo Fabio Gomes dos Santos, tenha “um profundo conhecimento do procedimento previsto para reger o transcorrer do diálogo, além de uma visão ampla do processo maior em que as audiências estão inseridas”²⁶⁶. Somado ao conhecimento sobre a audiência pública, a autoridade condutora, conforme José Isaac Pilati, “deve inspirar confiança e obter o ambiente de colaboração, respeito e mútua contribuição para o consenso”²⁶⁷.

A autoridade condutora possui o dever de realizar medidas operacionais adequadas, segundo Fabio Gomes dos Santos, “a imprimir maior dinamismo aos diálogos orais, de forma

²⁶² SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.144.

²⁶³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.144.

²⁶⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.144.

²⁶⁵ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.77.

²⁶⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.196.

²⁶⁷ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.77.

a torná-lo mais produtivos”²⁶⁸, devendo proteger o apropriado desenvolvimento da audiência pública, de forma imparcial, primando pelo desfecho positivo. Nessa perspectiva, a autoridade condutora pós-moderna deve estar ciente e preparada para agir com desenvoltura perante a complexidade jurídica, conforme José Isaac Pilati, de forma que a participação da Pós-Modernidade amplia o espectro das fontes normativas²⁶⁹.

Sobre a condução e a participação das pessoas, assevera Fabio Gomes dos Santos que “os responsáveis pela condução das audiências não devem pautar de forma autoritária a atuação dos participantes, mas coordená-la para produzir um diálogo produtivo”²⁷⁰. Assim, a condução não deve ser intransigente, possibilitando o envolvimento dos participantes no procedimento, extraíndo aspectos proveitosos.

Na medida do possível, é recomendável que a autoridade condutora tenha acesso à preparação específica acerca da condução adequada da audiência pública. Dessa forma, “a preparação para os debates também passa por uma capacitação específica para a prática participativa”²⁷¹. Assim, diante da singularidade do instituto da audiência pública, é apropriado a autoridade condutora possuir conhecimentos específicos ou ter acesso às informações acerca da condução, viabilizando um apropriado desenvolvimento do procedimento.

Além, a audiência pública deve ser instaurada, em data e local previamente designados, os quais devem ser extensamente difundidos. Após o devido início, a autoridade competente deve conduzir. Segundo José Isaac Pilati, “a instalação dos trabalhos é o momento de definir as medidas necessárias para diagnosticar a amplitude da discussão, as providências a serem tomadas: esclarecimentos técnicos, encaminhamentos procedimentais, requisições”²⁷². Assim, o início dos trabalhos é o momento de realizar o dimensionamento da integralidade do que deve ser retratado.

²⁶⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.142.

²⁶⁹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.32.

²⁷⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.143.

²⁷¹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.196.

²⁷² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.76.

Acerca dos participantes da audiência pública, o ato é garantido para todos os indivíduos e a coletividade, devendo contar com profissionais, os quais dispõem de conhecimento técnico acerca do tema. Assim, a presença de profissionais, segundo Fabio Gomes dos Santos, “dos setores público e privado pode ser essencial para sanar dúvidas pertinentes ao tema em pauta”²⁷³.

A participação na audiência pública, segundo José Isaac Pilati, “é garantida a todas as pessoas, procuradores e autoridades diretamente envolvidas”²⁷⁴. Assim, deve ser proporcionado a manifestações das pessoas, sejam elas profissionais ou não. Ainda, não bastam que os eventos, conforme Fabio Gomes dos Santos, “desenvolvam-se como uma sessão pública para que eles sejam considerados audiências públicas, sendo necessária a possibilidade da participação”²⁷⁵. Dessa forma, a oportunidade de participação caracteriza-se como elemento fundamental da audiência pública, sendo componente essencial imprescindível para a caracterização do instituto.

Relativamente às pessoas que podem participar da audiência pública, segundo Fabio Gomes dos Santos, “servindo à instrumentalização do debate de questões públicas, mostra-se razoável considerar todo o conjunto de integrantes da sociedade como potenciais interessados no processo destinado à promoção das audiências”²⁷⁶. A partir da mencionada perspectiva, há inclusão de todos os indivíduos que queiram inserir-se no procedimento, oportunizando participação e colaboração.

Os participantes devem receber todas as informações necessárias relacionadas ao objeto retratado na audiência pública, devendo o Poder Público divulgar as informações que possui, tornando os dados técnicos cognoscíveis aos participantes do ato, possibilitando a ampla compreensão do tema tratado.

²⁷³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.196.

²⁷⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.124.

²⁷⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.34.

²⁷⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.127.

Por sua vez, a ocorrência de debates é imprescindível, denotando momento essencial do desenvolvimento da audiência pública, consubstanciando elemento central do instituto, possibilitando a contraposição de manifestações. A audiência pública deve permitir todas as manifestações, ainda que com ideias diversas, permitindo a divergência de opiniões. Nessa perspectiva, assevera Allan Duarte Milagres Lopes que o dissenso é a marca da democracia, “sendo indispensáveis os espaços deliberativos, inclusivos, argumentativos, públicos e livres de coerções externas e internas”²⁷⁷.

A viabilidade dos participantes realizarem as suas respectivas manifestações de forma oral, indicando propostas, bem como contrastando dos demais componentes, é característica indispensável e basilar do instituto da audiência pública. Conforme Fabio Gomes dos Santos, “a possibilidade de os participantes verbalmente contestarem e proporem alternativas às manifestações dos demais participantes constitui o cerne das audiências públicas, podendo-se afirmar que sua ausência é capaz de descaracterizá-las enquanto instituto”²⁷⁸. Assim, a partir da oralidade, viabiliza-se diálogo direto e composição entre os participantes, sendo uma das principais características do instituto da audiência pública.

Além da oralidade, outra característica da audiência pública é a particularidade própria diante de cada caso concreto. Nessa perspectiva, “o processo participativo é essencialmente casuístico (*in factum conceptum*)”²⁷⁹, ou seja, a audiência pública tem como base, precipuamente, as questões fáticas que devem ser devidamente enquadradas para a respectiva compreensão de sua integralidade, dependendo de cada caso em específico.

À autoridade condutora, segundo Fabio Gomes dos Santos, “caberá gerir as contribuições feitas pelos interessados, aproveitando aquelas que se mostrem produtivas e recusando, motivadamente, iniciativas claramente prejudiciais ao debate democrático”²⁸⁰. A autoridade deve propiciar a participação de todos os indivíduos, fomentando o debate entre os

²⁷⁷ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.146.

²⁷⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.36.

²⁷⁹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.76.

²⁸⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.128.

participantes, colhendo as respectivas manifestações e não devendo realizar limitações indevidas aos debates.

Assim, a autoridade condutora deve oportunizar a respectiva manifestação, sem realizar atos indevidos de restrição aos participantes, devendo compreender as especificidades do instituto da audiência pública, fundada, sobremaneira, na colaboração. Nesse sentido, a “participação é o instrumento procedimental adequado à magnitude do macro conflito, e o papel da autoridade condutora da demanda é de natureza diferente do processo autocrático tradicional”²⁸¹.

A audiência pública, como instituto participativo, caracteriza-se pela inexistência de hierarquia, denotando-se igualdade de participação entre os interessados e isonomia em relação à autoridade condutora. Acerca do tema, assevera Fabio Gomes dos Santos que não há relação hierárquica entre os participantes e os responsáveis pela condução dos debates, tratando-se de “relação calcada na coordenação de esforços para a produção do diálogo, em que cada uma das partes tem atribuições diversas, devendo respeitar-se mutuamente enquanto as exercem”²⁸². Nesse sentido, a participação nos debates orais reflete atividade de relevância cívica e o seu exercício em audiência pública deve ser de maneira a influir aspectos relevantes nos demais participantes, colaborando com a construção coletiva²⁸³.

Se por um lado os participantes da audiência pública possuem direitos, como a possibilidade de manifestação e intervenção no decorrer do procedimento, de outro, devem observar determinados deveres. Segundo Fabio Gomes dos Santos, “a possibilidade de intervir na promoção dos debates enquanto interessados traz consigo a exigência de comportamento compatível com o processo em curso”²⁸⁴, dessa forma, o mencionado autor afirma que os participantes devem expor os fatos na audiência segundo a verdade, bem como explicar situações que se mostrem pertinentes; além, devem proceder com lealdade, urbanidade e boa-

²⁸¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.34.

²⁸² SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.143.

²⁸³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.131.

²⁸⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.140.

fé antes, durante e depois da audiência pública, não agindo de modo temerário e devem prestar informações que lhes forem solicitadas, colaborando com a compreensão dos fatos objeto da audiência pública.

Quanto ao registro dos debates, os participantes podem requerer à autoridade condutora o devido registro escrito das manifestações realizadas. Nesse sentido, “a descrição minuciosa do evento somada ao registro das manifestações oralmente apresentadas, preferencialmente através de sua transcrição integral, pode ser exigida do responsável pelas audiências”²⁸⁵. Nessa perspectiva, há necessidade de utilizar-se de meios que realizem a compilação e a síntese dos aspectos relevantes do debate, propiciando o registro e também a possibilidade de cognoscibilidade por quem não tenha comparecido ao ato. Assim, “o registro dos debates, de forma a documentar o transcorrer do diálogo, é, além de um dos direitos dos participantes, essencial para conferir maior publicidade ao diálogo”²⁸⁶.

Além do registro escrito, a autoridade competente também pode determinar que seja realizado por outros meios cabíveis para a conservação do ato e sua respectiva publicidade, sendo essencial, todo caso, a sua transcrição, proporcionando fácil consulta. Ainda que possa “ser efetivado por escrito, apenas por áudio, ou áudio e vídeo, é fundamental que as audiências sejam registradas ao menos por escrito, pela facilidade de consulta e divulgação dessa forma de documentação”²⁸⁷.

Logo, quanto aos aspectos principais da audiência pública, em síntese, devem ocorrer convocações, com ampla publicidade da realização do ato e, na data aprazada, a autoridade condutora deve, inicialmente, expor o tema a ser enfrentado, com suas respectivas adversidades encontradas. Além, deve oportunizar a participação de todos, promovendo o debate e, por fim, deve ser realizado registro do ato realizado.

Portanto, devidamente analisados os aspectos principais da promoção da audiência pública, abrangendo, assim, características de sua procedimentalização, tratando da devida

²⁸⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.138.

²⁸⁶ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.187.

²⁸⁷ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.187.

condução pela autoridade competente e das medidas praticadas antes, durante e após utilização do instituto, analisar-se-á no próximo item o tema envolvendo especificamente a decisão em audiência pública.

2.4 A DECISÃO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA

Exaurido o tema anterior atinente aos aspectos principais da promoção da audiência pública, por fim, ao presente item cumpre expor questões que envolvem a decisão em audiência pública, abrangendo discussões se a decisão é vinculativa ao que foi decidido em audiência pública ou não, bem como seus respectivos temas correlatos.

Atualmente, a decisão em audiência pública é retratada com divergência por diversos doutrinadores, defendida em parte como deliberação pelos participantes e de outro lado, há posicionamentos pela independência da autoridade competente, cujo os posicionamentos mencionados dependem da área de sua utilização.

Acerca da existência de vinculação ao que foi decidido em audiência pública, ressalta-se que o tema sofreu mudanças no decorrer das últimas décadas. Nessa perspectiva, o instituto da audiência pública, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, “foi utilizado primeiramente pela administração pública e pelo legislativo, numa perspectiva meramente consultiva”²⁸⁸. Assim, a audiência pública, no ordenamento jurídico brasileiro, era utilizada em âmbito administrativo e legislativo com caráter consultivo apenas, restringindo a utilização do instituto.

Logo, “o escopo não era a participação ativa, sendo inexistente qualquer tipo de deliberação; buscavam-se meras opiniões, as quais sequer eram consideradas”²⁸⁹. Apesar de ser utilizada inicialmente com aspecto meramente consultivo, a audiência pública foi, sobremaneira, obtendo posicionamentos com compreensões distintas em âmbito doutrinário, confrontando a opinião de um caráter simplesmente consultivo do instituto.

²⁸⁸ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.103.

²⁸⁹ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.109.

Nessa concepção, desenvolveram-se opiniões de determinada vinculação, fundamentadas, precipuamente, sobre a democracia. Acerca da vinculação aos termos obtidos em audiência pública pela administração, segundo Fabio Gomes dos Santos, “a vinculação conduz à instituição de uma forma de democracia direta, a ser exercida pelos participantes das audiências”²⁹⁰. Ocorre que, para mencionado autor, para caracterizar-se a obrigatoriedade da vinculação, há necessidade de previsão legal expressa. Nessa perspectiva, acerca da vinculação, “desde que prevista legalmente, estaria sendo inserido órgão de decisão popular na estrutura administrativa”²⁹¹.

Segundo Fabio Gomes dos Santos, “mesmo que se venha a considerar a existência de audiências vinculantes uma possibilidade jurídica, ainda não há casos delas no ordenamento brasileiro”²⁹². Assim, na opinião do mencionado autor, inexistem casos de obrigatoria correspondência entre a composição realizada em audiência pública e a respectiva decisão da autoridade competente. Pontua-se que, “segundo a maioria dos autores que já se dedicaram ao estudo das audiências, o conteúdo dos debates não vincula a atividade administrativa em pauta”²⁹³. Logo, a partir de mencionado posicionamento, a decisão não estaria obrigatoriamente vinculada ao que foi alcançado em audiência pública.

Determinados autores partem de um posicionamento diferente, conforme Fabio Gomes dos Santos, pois “outros sublinham especialmente que a Administração deverá em todos os casos considerar o produto dos debates, normalmente recorrendo de alguma forma ao princípio da motivação para justificar seu raciocínio”²⁹⁴. Assim, para a referida corrente, o resultado atingido deverá ser contemplado.

Dessa forma, nota-se uma divergência de posicionamentos, por diversos autores, desde correntes compreendendo que não há vinculação ao que foi constatado em audiência pública,

²⁹⁰ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.147.

²⁹¹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.148.

²⁹² SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.148.

²⁹³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.148.

²⁹⁴ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.150.

bem como há opiniões defendendo a sua correlação, ou seja, de que a autoridade competente deve seguir o que foi alcançado em audiência pública obrigatoriamente. Constatam-se posições intermediárias, defendendo que a autoridade competente pode não seguir o decidido em audiência pública, mas deverá trazer fundamentos e explicitá-los, contraindo eventuais responsabilidades diante de sua contraposição em face dos participantes.

Segundo Fabio Gomes dos Santos, “embora não haja a vinculação, entende-se que a promoção das audiências não deve ser tratada como algo juridicamente irrelevante para a atuação administrativa em pauta”²⁹⁵, pois o mencionado autor conclui que é fundamental que o Poder Público considere as contribuições propiciadas pelos debates. Dessa forma, para aqueles que compreendem que não há vinculação, ainda assim a composição alcançada deve ser apreciada.

Nesse sentido, conforme Allan Duarte Milagres Lopes, “o diálogo deve ser genuíno e o momento de fala levado a sério, cujos argumentos deverão ser expostos (constantemente) à crítica pública em público, sobretudo aqueles que sobrevierem de um agente público”²⁹⁶, de modo que as manifestações sejam recepcionadas, debatidas e possam influir na respectiva tomada de decisão, de forma que os participantes possam realmente contribuir com o procedimento. Em outras palavras, a participação dos cidadãos não pode ser simplesmente figurativa, uma vez que as decisões devem ser condizentes com os debates e com a resolução adequada do conflito posto.

Assim, para mencionada corrente, as contribuições dos participantes devem ser analisadas pelo Poder Público. Segundo Fabio Gomes dos Santos, “parece ser esse um dever que lhe é imposto quando o ordenamento exija a promoção dos debates ou mesmo quando ele opte pela sua realização”²⁹⁷. Dessa forma, há um dever de consideração por parte do Poder Público do produto alcançado na audiência pública. De igual modo, assevera Allan Duarte

²⁹⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.151.

²⁹⁶ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.44.

²⁹⁷ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.151.

Milagres Lopes que a decisão “deverá considerar o debate produzido, de modo a dar importância ao que foi ali exposto”²⁹⁸.

Em posicionamento mais condizente com o conceito e a estrutura do instituto da audiência pública, assevera José Isaac Pilati que a audiência pública é “um processo de deliberação, que se conclui com uma decisão coletivamente construída pelos condôminos do objeto”²⁹⁹. Nessa perspectiva, a audiência pública é um instrumento efetivo de caráter participativo e não meramente consultivo. Assim, a deliberação é “a fase nuclear do processo, em que se constrói a decisão de consenso a partir da realidade concreta dos interesses e das necessidades”³⁰⁰. A mencionada etapa da audiência pública é fundamental, uma vez que possibilita a formação da decisão, em solução coletivamente construída, em que devem ser observadas as propostas e os debates.

Nesse sentido, a audiência pública não deve ser confundida com consulta pública, uma vez que não possui caráter meramente consultivo, pois não está adstrita apenas em permitir a participação dos interessados para que a autoridade competente decida, mas sim de proporcionar a construção conjunta da decisão mediante deliberação. A deliberação “é o momento da criação, do crescimento comunitário em todos os sentidos; de acomodar ônus e bônus sociais”³⁰¹. Em audiência pública, em virtude de seu contexto de coletividade, por se tratar de “bem que está na esfera da soberania direta, do condomínio social – a autoridade administrativa ou mesmo judicial, apenas conduz e depois homologa o que os titulares do bem decidiram na audiência pública”³⁰², viabilizando a feição participativa e observando a esfera de soberania popular.

Acerca da audiência pública, explica José Isaac Pilati que o objeto envolve uma titularidade coletiva, pois “é um processo convocado e presidido por autoridade competente,

²⁹⁸ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.06.

²⁹⁹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.

³⁰⁰ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.77.

³⁰¹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.77.

³⁰² PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013, p.18.

realizado com os titulares de um bem coletivo, do qual ninguém pode dispor individualmente, só coletivamente”³⁰³, do qual os titulares estão investidos por desígnio constitucional. Assim, nessa perspectiva, o contexto da audiência pública denota democracia direta, com a soberania da Sociedade, participação e construção coletiva das decisões³⁰⁴.

A partir da participação dos interessados, conforme Allan Duarte Milagres Lopes, “é que será possível alcançar uma decisão legítima e racional; um amplo debate”³⁰⁵, isto é, com base no envolvimento dos sujeitos, com uma abrangente discussão, é viabilizada uma decisão. A criação de espaços deliberativos, que visem a participação na construção e na aplicação do Direito, ultrapassam meras instâncias consultivas³⁰⁶, não sendo suficiente apenas oportunizar a comunicação, devendo superar espaços somente para determinados indivíduos privilegiados.

Em âmbito de audiência pública no plano diretor, Karine Grassi assevera que a “população deve ter oportunidade de fazer seus questionamentos, críticas, sugestões, reivindicações, bem como de fiscalizar a atuação dos agentes públicos, resultando num processo decisório transparente e eficaz”³⁰⁷. Nesse sentido, o planejamento democrático do espaço urbano deve refletir o debate e a troca de ideias e conhecimentos, inclusive abrangendo pontos de vista de leigos e técnicos³⁰⁸, isto é, em âmbito de questão urbana, o planejamento deve advir das manifestações, tanto dos profissionais, bem como de quem não detém conhecimento técnico. A problematização pública das demandas populares, considerando as divergências políticas, ideológicas, científicas e culturais, confere um ganho em termos de legitimidade das decisões³⁰⁹, porque a partir dos debates há maior conformidade das resoluções.

³⁰³ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.

³⁰⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.

³⁰⁵ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.70.

³⁰⁶ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.46.

³⁰⁷ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.159.

³⁰⁸ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.245.

³⁰⁹ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.245.

A perspectiva de que o Poder Público deve seguir o que foi alcançado em audiência pública por intermédio da participação de todos, a qual mediante debates e consenso chegou à decisão, desde que seja consentâneo com o ordenamento jurídico e promova o interesse público, é o entendimento que parece melhor equilibrar as correntes existentes, uma vez que não restringe o Poder Público, o qual poderá decidir por rumo diverso se verificar que não há atendimento do interesse público ou que não observe as normas ou princípios do ordenamento jurídico, bem como não afasta a participação popular, valorizando a atuação direta. Assim, em princípio, desde que atendido o interesse público e não atente ao ordenamento jurídico, caracteriza-se apropriado efetivar o decidido em audiência pública mediante ampla participação, a depender do âmbito de sua incidência.

Em âmbito jurisdicional, o Código de Processo Civil, segundo Allan Duarte Milagres Lopes, continuou aplicando a audiência pública com característica de consulta e informação, afastando o método deliberativo³¹⁰. Nessa perspectiva, na área jurisdicional, não há deliberação pelos participantes, servindo a audiência pública para trazer informações aos julgadores, sendo atribuição da autoridade competente a respectiva decisão, observando-se os princípios relacionados à área. Apesar de ser atribuição da autoridade competente, a decisão deve atentar-se para as manifestações realizadas. Assim, “os argumentos trazidos pelas partes e demais interessados na audiência pública devem ser levados em consideração, fazendo com que aquele momento ultrapasse o mero dever de consulta e informação entre Estado e Sociedade”³¹¹.

Logo, verifica-se que a decisão em audiência pública depende do âmbito de sua aplicação, uma vez que cada um possui – legislativo, jurisdicional e administrativo – suas especificidades e há também divergência doutrinária, com diferentes correntes acerca de sua concepção.

O objetivo específico do presente capítulo foi devidamente cumprido, qual seja abordar o instituto da audiência pública, com suas principais características, expondo a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e

³¹⁰ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.130.

³¹¹ LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.141.

colaborativa, com sua utilização em âmbito legislativo, judicial e administrativo, com os aspectos principais da promoção da audiência pública e sua respectiva decisão.

Devidamente abordados no presente capítulo o conceito e as características da audiência pública, a superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, mediante a utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo, bem como os aspectos principais da promoção da audiência pública, e, por fim, a decisão realizada em audiência pública, analisar-se-á no próximo capítulo a regularização fundiária urbana, uma vez que, para verificar a possibilidade da aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana, urge, anteriormente, compreender a regularização fundiária urbana, desde seu conceito, princípios, objetivos, modalidades, instrumentos, procedimento e aspectos registraes.

CAPÍTULO 3 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: CONCEITO, PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, MODALIDADES, INSTRUMENTOS, PROCEDIMENTO E ASPECTOS REGISTRAIS

No presente capítulo abordar-se-á a regularização fundiária urbana. O capítulo tem como objetivo específico descrever o conceito de regularização fundiária conforme a Lei 13.465/2017, bem como os seus princípios, os objetivos, as modalidades, os instrumentos, o procedimento e os aspectos registraes.

Assim, o capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro aborda o conceito, os princípios e os objetivos da regularização fundiária urbana. O segundo item trata das modalidades de regularização fundiária urbana. Por sua vez, o terceiro item refere-se aos instrumentos da regularização fundiária urbana, sendo sistematizado em legitimação fundiária, legitimação de posse e demarcação urbanística. Já o quarto item trata do procedimento da regularização fundiária urbana, sendo subdividido em legitimados, análise do requerimento, notificações e editais, projeto e conclusão da regularização fundiária urbana. Por fim, o quinto item aborda os aspectos registraes do procedimento de regularização fundiária urbana.

3.1 CONCEITO, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

No presente item analisar-se-á o conceito, os princípios e os objetivos da regularização fundiária urbana.

Inicialmente, cumpre apontar que o ordenamento jurídico brasileiro está experimentando modificações legislativas, especificamente, o direito das coisas, notarial e registral, vem sofrendo mudanças significativas nos últimos anos, com a inserção de novos institutos jurídicos e aperfeiçoamento da legislação. Há um perceptível encadeamento de mudanças legislativas em torno de questões atinentes ao direito, principalmente de supracitadas áreas jurídicas, permitindo seu respectivo desenvolvimento. As referidas modificações

ocorreram, por exemplo, com o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015)³¹², que alterou a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973)³¹³ introduzindo a usucapião extrajudicial, a qual foi regulamentada com o advento do Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça em 2017³¹⁴.

Nessa acepção, afirma Luiz Guilherme Loureiro que, “no Brasil, se percebe um movimento contínuo e crescente na transformação da propriedade informal em propriedade formal”³¹⁵. As referidas tentativas de efetivação de direitos estão, sobremaneira, alicerçadas no combate à informalidade das propriedades. Acerca da efetivação de direitos, a Exposição de Motivos do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) inicia em seu primeiro trecho da seguinte forma:

Um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo³¹⁶.

Dessa forma, conforme a exposição referenciada, a busca é pela realização de direitos, com sua respectiva efetivação, mediante um sistema eficiente, que garanta a sua concretização. Nesse sentido, a Exposição de Motivos do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) preconiza que há “uma necessidade de caráter pragmático: obter-se um grau mais intenso de

³¹² BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

³¹³ BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 09/02/2021.

³¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 65 de 14 de dezembro de 2017. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>. Acesso em 09/02/2021.

³¹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

³¹⁶ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

funcionalidade”³¹⁷. É necessário, portanto, medidas legislativas que propiciem meios para a efetivação concreta de direitos.

Sobre as referidas tentativas de respectiva efetivação de direitos, explica Luiz Guilherme Loureiro:

Inicialmente, foram criados por lei novos direitos reais inscritíveis no Registro de Imóveis – os direitos reais de uso de imóvel público –, em seguida surgiu o instrumento da regularização fundiária, ou seja, a formalização dos parcelamentos e loteamentos de fato. Em uma terceira fase, a lei passou a prever a usucapião extrajudicial, com a participação de notários (v.g. ata de posse) e registradores³¹⁸.

Assim, vislumbra-se a exigência de soluções aos atuais problemas apresentados, uma vez que as adversidades decorrem das novas relações que surgem, precipuamente, da coletividade, denotando a premência de respostas para superação. Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana, no âmbito brasileiro, é um dos temas que têm recebido maior atenção legislativa e doutrinária, em virtude de sua importância e atualidade. Com o intuito de atender as necessidades jurídicas, sociais, urbanísticas, e ambientais relacionadas à regularização fundiária urbana, erigiram-se discussões acerca da matéria, culminando, ao fim, em atos normativos.

Em referido profícuo movimento de transformações legislativas e de aperfeiçoamento dos institutos, em busca de concretização de direitos, sobreveio a Lei 13.465/2017, que dentre outros temas, trouxe as novas previsões atinentes à regularização fundiária. Conforme asseveram Eduardo Silveira Marchi, Vítor Frederico Kämpel e Bruno de Ávila Borgarelli, “no campo do Direito Civil, e nesse, mais especificamente, no Direito das Coisas, é sem dúvida a mais importante lei editada em muitas décadas”³¹⁹.

A referida legislação que trata da regularização fundiária urbana decorre de dispositivos constitucionais, dentre os principais destacam-se a erradicação da pobreza e da marginalização

³¹⁷ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

³¹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

³¹⁹ MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vítor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 15.

e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, Constituição Federal), o direito à propriedade (art. 5º, caput da Constituição Federal), a garantia do direito de propriedade (art. 5º, XXII, Constituição Federal), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, Constituição Federal), o direito social à moradia (art. 6º, caput da Constituição Federal) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput da Constituição Federal), dentre outros dispositivos. Dessa forma, para efetivar as disposições constitucionais supracitadas, dentre outras, editaram-se normas infraconstitucionais.

A Lei 13.465/2017 é uma dessas novas normas infraconstitucionais, destacando-se como um marco normativo que abrange as questões de regularização fundiária urbana, promovendo novos instrumentos e diretrizes para a adequação de núcleos urbanos informais a partir de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, do qual adveio, principalmente, em virtude da importância do tema em decorrência dos problemas enfrentados na atualidade e a necessidade de superá-los. Segundo Celso Fernandes Campilongo, “um dos mais árduos dilemas e anseios do cidadão diz respeito à regularização da propriedade imobiliária urbana”³²⁰.

O mencionado problema de irregularidade fundiária urbana e suas respectivas consequências não é só enfrentado pelo Brasil, mas também por outros países. Nesse sentido, assevera Luiz Guilherme Loureiro que em vários países notou-se um movimento de “formalização da propriedade imobiliária, seja pelo reconhecimento de novos direitos reais, seja pela edição de títulos de propriedade para aqueles que detém a posse de imóveis como se donos fossem”³²¹.

No decorrer dos anos, conforme Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra, o legislador brasileiro buscou reiteradamente aprimorar o sistema de regularização fundiária, inicialmente com a Lei 11.977/2009, cuja sistemática foi reformulada pela Lei 13.465/2017³²². Dessa forma, o legislador buscou estruturar uma legislação capaz de enfrentar os problemas da atualidade relativos à regularização fundiária urbana, no intuito de adequar a legislação às modificações ocorridas.

³²⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 155.

³²¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

³²² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 170.

Segundo Eduardo Bittar, “a tendência do legislador contemporâneo é a de reconhecer nas bordas do Código Civil, a existência de toda uma legislação que confere estatuto, reconhecimento, legitimidade, a uma série de direitos”³²³. O referido caso é o da Lei 13.465/2017, uma vez que há um completo e novo arcabouço jurídico para a matéria de regularização fundiária, prevendo desde disposições gerais, legitimados, instrumentos, questões atinentes ao procedimento e aspectos registraes concernentes à regularização fundiária urbana.

A partir da ausência de uma legislação efetiva e adequada surge a comumente denominada Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017), propiciando novos meios e métodos de resolução de conflitos atinentes ao tema. Segundo Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra, a partir da nova lei, “o foco continuou sendo mantido na regularização de imóveis urbanos, a qual passou a ser chamada pela nova lei de Reurb”³²⁴. Dessa forma, denotando a necessidade de arcabouço normativo apto para o enfrentamento dos problemas atinentes à regularização fundiária e diante da necessidade de sobrepujar os referidos conflitos que englobam relações coletivas e complexas, adveio a Lei 13.465/2017 preconizando a possibilidade de emprego de medidas não só jurídicas, mas também urbanísticas, sociais e ambientais.

Nesse sentido, a legislação supracitada objetiva propiciar vias adequadas para a solução dos conflitos, proporcionando celeridade e efetivação de determinados direitos, principalmente, o de moradia, o de propriedade e suas respectivas consequências, consubstanciado em sua função social, regularizando os núcleos urbanos informais, possibilitando, dentre outros aspectos, a devida titulação. Acerca do tema, assevera Luiz Guilherme Loureiro que o objetivo é “facilitar o ingresso e o reconhecimento de situações fáticas pelo direito, do setor informal para o formal”³²⁵.

Antes da análise propriamente da Lei 13.465/2017, é importante apontar que o tema da regularização fundiária era tratado anteriormente pela Lei 11.977/2009, a qual dispunha também sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCV). Segundo Maurício Jorge

³²³ BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019, p. 215.

³²⁴ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 170.

³²⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 926.

Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, a Lei Federal 11.977/2009 “buscou ser mais um instrumento normativo para auxiliar no problema social da moradia e a questão da ocupação irregular da terra urbana”³²⁶.

Apesar da Lei 11.977/2009 ter destinado e previsto o Capítulo III para a regularização fundiária urbana, sendo específico para o tema, a lei não proveu as necessidades para enfrentar os diversos problemas oriundos da temática, denotando necessidade de reformulação legislativa. Dessa forma, a Lei 13.465/2017 veio para superar a Lei 11.977/2009, propiciando soluções adequadas às questões enfrentadas em âmbito de regularização fundiária urbana. Sobre a referida superação legislativa, preconiza a Exposição de Motivos que o modelo proposto de regularização fundiária urbana, “para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins”³²⁷.

A inadequada efetividade da antiga lei que tratava da regularização fundiária e dos seus respectivos instrumentos revelou a necessidade de implementação de uma nova legislação, capaz de propiciar métodos adequados para a resolução dos complexos conflitos atuais atinentes ao tema, permitindo a regularização em diversos aspectos, com a devida titulação dos imóveis e, conseqüentemente, o desencadeamento da efetivação de direitos decorrentes. Nesse sentido, segundo Michely Freire Fonseca Cunha, a Lei 13.465/2017 “resolve de maneira muito eficaz os entraves que, reiteradamente, impediram as regularizações fundiárias sob a égide da Lei nº 11.977/2009”³²⁸.

A legislação anterior não se mostrou adequada ao enfrentamento dos complexos problemas de regularização fundiária urbana, o que caracterizou a inevitabilidade de uma nova previsão normativa com uma estrutura qualificada para responder aos conflitos da temática na

³²⁶ DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 16.

³²⁷ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³²⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 137.

atualidade. Nessa perspectiva, a legislação anterior não refletia a adequação necessária para possibilitar o enfrentamento das complexas adversidades oriundas da irregularidade fundiária urbana. Dessa forma, a inadequação da legislação antecedente para a resolução dos conflitos estimulou a necessidade da criação de uma nova lei, suscitando a premência da reformulação e criação de novos institutos.

Assim, a Lei 13.465/2017 manifesta vantagens em relação à legislação anterior, uma vez que facilitou e dinamizou o procedimento de regularização fundiária urbana, propiciando o alcance de seus objetivos, tendo sido estruturada para enfrentar os problemas jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais dos núcleos urbanos informais, oportunizando resolução adequada aos problemas encontrados. Nessa perspectiva, o legislador redefiniu determinados conceitos, como por exemplo, o de núcleo urbano informal, bem como criou novos institutos, delimitando na própria lei as respectivas conceituações. Logo, “a lei de regularização fundiária nº 13.465/2017 trouxe simplificações e sistematizou instrumentos jurídicos não existentes na lei anterior (Lei nº 11.977/2009)”³²⁹.

Nesse sentido, também afirma Luiz Guilherme Loureiro que o legislador considerou “conveniente a modificação do regime legal da regularização fundiária urbana prevista na Lei anterior por entender que esta era omissa no regramento jurídico específico de determinados temas e que as normas vigentes não respondiam às novas necessidades”³³⁰. Nessa acepção, o procedimento de regularização fundiária previsto na Lei 13.465/2017 foi organizado como arcabouço normativo para combater determinados problemas atinentes às questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

A modificação legislativa ocorre com o fulcro de superar as antigas dificuldades de regularização fundiária, inovando na legislação para ser capaz de recepcionar as situações fáticas e propiciar soluções aguardadas há longo prazo, concretizando devidamente os direitos. Dessa forma, a Lei 13.465/2017 tratou do tema da regularização fundiária rural e urbana, bem como de outros assuntos, como por exemplo, do direito real de laje, do condomínio de lotes, dos conjuntos habitacionais, do condomínio urbano simples, da arrecadação de imóveis

³²⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 199.

³³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 937.

abandonados e da regularização da propriedade fiduciária do fundo de arrendamento residencial.

Em que pese tratar de diversos temas, a Lei 13.465/2017 ficou conhecida por substancial maioria da doutrina como a nova lei da regularização fundiária. Foi assim nominada por dedicar grande parte do novel legislativo à matéria propriamente da regularização fundiária. Dessa forma, o problema da irregularidade fundiária urbana, bem como suas consequências, recebeu atenção legislativa pela Lei 13.465/2017 que possui como objetivos, dentre outros, regularizar os núcleos urbanos informais, garantir o direito social à moradia e a efetivação da função social da propriedade.

A Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que tratava 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, que instituía mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, bem como previa outras providências, foi convertida na Lei 13.465, de julho de 2017, isto é, a Lei 13.465/2017 decorre da conversão da Medida Provisória 759/2016. Acerca do tema, explicam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco que “a Lei n. 13.465/2017 sobreveio à Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, e dispôs a respeito de algumas inovações relativas a temas de Direito Civil e Direito Urbanístico”³³¹.

Conforme Alberto Gentil de Almeida Pedroso, “a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (norma legislativa responsável pela conversão da Medida Provisória 756/2016 em lei), promoveu profundas alterações no sistema legal aplicado à regularização fundiária urbana”³³². Acerca das referidas contribuições e transformações, a Medida Provisória 756/2010 explicita em sua Exposição de Motivos:

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

³³¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 362.

³³² PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.19.

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 pública³³³.

Isto é, conforme a Exposição de Motivos, a Lei 13.465/2017 adveio com o intuito de tentar superar problemas estruturais relacionados ao crescimento desordenado, possibilitando a efetivação do direito à moradia e a superação das consequências advindas da ausência da referida concretização. Assim, é possível aferir que a nova legislação, com o propósito de materializar o direito à moradia, almeja também possibilitar o aprimoramento do ordenamento territorial, da mobilidade, do meio ambiente, da saúde pública, dentre outros aspectos benéficos em âmbito individual e coletivo.

Diante da imprescindibilidade de adaptação frente às dificuldades, a legislação buscou propiciar meios de solução para as adversidades decorrentes dos núcleos urbanos informais. Para isso, a Lei 13.465/2017 criou novos institutos, bem como reformulou determinados conceitos com o intuito de incentivar e facilitar o procedimento de regularização fundiária urbana, bem como alterou legislações correlacionadas com a temática da regularização fundiária urbana, como por exemplo, a Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos).

A Lei 13.465/2017, no que se refere à regularização fundiária urbana, foi regulamentada pelo Decreto 9.310, de 15 de março de 2018 que “Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União”³³⁴. Assim, a Lei 13.465/2017 promoveu alterações relevantes no tema da regularização fundiária, bem como criou novos institutos, tendo, inclusive, recebido regulamentação própria para a regularização fundiária urbana pelo Decreto 9.310/2018.

³³³ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³³⁴ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

Os dois primeiros artigos da Lei 13.465/2017 que tratam da regularização fundiária urbana (artigos 9º e 10º), conforme Alberto Gentil de Almeida Pedroso, “são apresentados pelo legislador como verdadeiras normas-princípios do microsistema”³³⁵. A Lei 13.465/2017, em seu primeiro dispositivo que trata da regularização fundiária urbana (artigo 9º), prevê que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes³³⁶.

Assim, por intermédio de medidas, a Lei 13.465/2017 almeja incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como pretende titular os seus respectivos ocupantes. Isto é, as medidas do procedimento de regularização fundiária urbana devem ser utilizadas para combater as irregularidades constatadas, promovendo melhorias das questões urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, incorporando os núcleos urbanos informais.

A partir do artigo 9º supracitado é possível extrair o conceito de regularização fundiária urbana, uma vez que para a Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana é um conceito amplo e complexo, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a qual almeja incluir os ocupantes em âmbito legal, propiciando segurança jurídica e combatendo a exclusão, oportunizando melhorias de condições no núcleo urbano informal em específico e para a coletividade.

Acerca da conceituação da regularização fundiária urbana, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

A regularização fundiária pode ser conceituada como sendo o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à regularização de ocupações irregulares de imóveis e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções

³³⁵ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.20.

³³⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

sociais da propriedade urbana e rural e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³³⁷.

Da disposição do artigo 9º supracitado extrai-se que as medidas não serão apenas jurídicas, mas também urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Dessa forma, as medidas devem ser efetivadas de forma integrada e conjunta, podendo abranger, conforme o caso concreto, questões de titulação, infraestrutura urbana, planejamento, equipamentos urbanos, fornecimento de serviços públicos, mobilidade e meio ambiente, dentre outros temas relacionados, propiciando aos ocupantes melhores condições e participação em Sociedade, bem como assegurando que a cidade se torne mais sustentável.

Dessa forma, a Lei 13.465/2017 determina a verificação de todas as irregularidades jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais existentes no núcleo urbano informal. Identificadas as irregularidades, as medidas devem ser empregadas para superação, portanto, diante da constatação da necessidade de efetivação das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a regularidade não é apenas quanto à legalização formal da situação, mas sim para propiciar o emprego de todas as medidas para a regularidade completa e não apenas de titulação. Assim, cumpre, por exemplo, além de titular os ocupantes, efetivar as obras de infraestrutura, fornecer água, o esgotamento sanitário, propiciar melhorias no meio ambiente, dentre outros aspectos para a devida regularidade do núcleo urbano informal.

As medidas da regularização fundiária urbana podem ser jurídicas, urbanísticas, ambientais ou sociais, podendo ser dissociadas. Isto é, a necessidade de regularização pode decorrer da utilização de uma ou mais medidas das áreas referidas. A regularização, a depender do caso concreto, pode demandar o emprego apenas de medidas jurídicas, uma vez que já observa a normatização respectiva quanto às questões urbanísticas, ambientais e sociais ou pode até mesmo demandar apenas questões urbanísticas para a devida regularização. Assim, a regularização abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, podendo necessitar de medidas de apenas uma área, visto que as demais áreas já estão obedecendo às normas legais incidentes no caso concreto.

³³⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 170.

Dentre as principais medidas jurídicas de regularização fundiária urbana estão a titulação da propriedade imobiliária pelo ocupante, a partir da utilização dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017, bem como o respectivo registro no ofício de registro de imóveis competente do ato cabível.

As medidas urbanísticas visam a conformação do núcleo urbano informal às previsões urbanísticas, envolvendo a regularização da segurança do solo e eventuais correções necessárias, adequação do arruamento, das vias de circulação internas e externas, calçamento, melhorias na mobilidade, questões de verificação e ajuste da largura da via pública que deve ser contínua, do alinhamento dos imóveis, integração ao sistema viário, fornecimento dos meios propícios para coleta de resíduos e limpeza urbana, melhorias na acessibilidade, iluminação pública, fornecimento de rede elétrica, esgotamento sanitário, fornecimento de água, drenagem das águas pluviais, dentre outras medidas urbanísticas possíveis visando a melhoria do núcleo urbano informal e da qualidade de vida de seus ocupantes.

Por sua vez, quanto às medidas ambientais, os danos ao meio ambiente, sob suas diversas perspectivas, consubstanciam-se em um dos principais problemas da atualidade, atingindo, principalmente, as populações mais vulneráveis. Relacionando a questão ambiental com a ocupação sem planejamento e de forma ilegal ocorrida durante décadas no Brasil, sobleva-se a discussão referente aos riscos de desastres das áreas ocupadas. Dessa forma, as medidas ambientais devem propiciar a defesa do meio ambiente, englobando providências que eliminem ou atenuem os riscos de desastres ambientais nas áreas de ocupação, como, por exemplo, questões relacionadas à desmoronamentos, deslizamentos e inundações, propiciando segurança às moradias e integração dos ocupantes com o meio ambiente. Acerca especificamente do tema dos desastres ambientais, afirma Luís Paulo Sirvinskas que “a regularização fundiária e a urbanização podem ser instrumentos efetivos para evitar os futuros problemas recorrentes das chuvas, principalmente as de verão”³³⁸. As medidas ambientais, além da finalidade de propiciar segurança, também devem visar a imprescindível promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com sua respectiva recuperação, se necessário e preservação, caracterizando melhorias ambientais.

³³⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 813.

Já as medidas sociais denotam, precipuamente, a necessidade de superação das exclusões sociais, efetivando a inclusão social dos ocupantes. Isto é, as medidas sociais devem promover o combate das exclusões que enfrentam os ocupantes dos núcleos urbanos informais, propiciando a inserção dos referidos ocupantes a partir da regularização fundiária urbana, reduzindo as desigualdades sociais, com a implementação de medidas de acesso aos serviços públicos, por exemplo, de educação e saúde, proporcionando, também, geração de empregos e renda, bem como promovendo a integração social e a participação em coletividade dos ocupantes.

Dessa forma, abrangendo as diversas áreas supracitadas, nota-se a necessidade de um tratamento integral e colaborativo no procedimento da regularização fundiária a partir da Lei 13.465/2017. É imprescindível superar apenas a aplicação de medidas jurídicas quando há necessidade da efetivação de outras medidas, como por exemplo, urbanísticas, sociais e/ou ambientais, não devendo a regularização fundiária urbana ficar adstrita apenas à titulação dos imóveis, uma vez que as adversidades devem ser tratadas em sua integralidade para a devida regularização. O mencionado posicionamento consta expressamente na Exposição de Motivos nos seguintes termos:

Referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País³³⁹.

Assim, a partir da previsão do artigo 9º da Lei 13.465/2017 é possível afirmar que a regularização fundiária urbana engloba aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais com o intuito de inclusão dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como tem como um de seus propósitos a titulação de seus ocupantes. Portanto, o artigo 9º supracitado trata do conceito da regularização fundiária urbana, caracterizando o aspecto interdisciplinar do procedimento, compreendendo questões de diversas áreas, os quais devem

³³⁹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

ser tratados em sua totalidade para a devida solução adequada da regularização do núcleo urbano informal.

Comentando o conceito da regularização fundiária urbana e no sentido também de que a titulação é somente um dos aspectos que devem ser tratados na regularização fundiária urbana, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Dessa definição podemos extrair que a regularização dominial é apenas um dos aspectos da regularização fundiária e se materializa por meio de um procedimento que pode envolver várias etapas e aspectos. Fundamentalmente, ela se desenvolve em duas etapas – regularização da situação do imóvel-base e, em seguida, concessão da titularização para as pessoas que ocupem as respectivas unidades. Logicamente, antes de se poder conceder o título, devem ser saneados eventuais empecilhos à abertura da matrícula e ao posterior registro do título a ser apresentado, sob pena da mais absoluta ineficácia da regularização fundiária promovida³⁴⁰.

A Lei 13.465/2017 foi criada a partir da problemática realidade vivenciada acerca das irregularidades jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, sendo originada a partir da realidade, das urgências concretas, em uma tentativa legislativa de retomar o acompanhamento da velocidade das mudanças das questões fáticas, como por exemplo o tema de desenvolvimento urbano desordenado. Por longo período, a legislação não acompanhou o crescimento e a expansão das cidades, que ocorreram de maneira célere, ocasionando, principalmente, os problemas atualmente vivenciados. Dessa forma, a Lei 13.465/2017 vem, com base em problemas presentes, como uma concepção de solucionar as referidas irregularidades ocasionadas em suas diversas acepções.

A regularização fundiária urbana, segundo Luiz Guilherme Loureiro, deve ser utilizada para “regularização de ocupações já consolidadas e cujo desfazimento seria inviável e mesmo injusto, em razão do tempo decorrido, das acessões realizadas, do tamanho da população, ou seja, da realidade vivencial já madura e formada”³⁴¹. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 é efeito dos núcleos urbanos informais, de ocupações consolidadas, isto é, decorre da situação fática existente da formação de locais irregulares, originados, precipuamente, de exclusões sociais.

³⁴⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 170.

³⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 937.

Dessa forma, a mencionada legislação foi estruturada para possibilitar o enfrentamento das irregularidades em sua completude.

Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 trouxe novas previsões e procedimentos acerca da regularização fundiária em virtude de problemas complexos relacionados à moradia e ocupações irregulares, realizando mudanças legislativas em aspectos essenciais. Conforme a Exposição de Motivos, a Lei 13.465/2017 visa efetivar 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”³⁴².

A Lei 13.465/2017 tem como função, conforme aponta Luiz Guilherme Loureiro, “regularizar os núcleos urbanos informais existentes sobre imóveis públicos, privados ou mistos, destinados ao uso urbano, seja para fins de habitação, seja como sede de realização de atividades econômicas urbanas”³⁴³. Assim, a regularização fundiária urbana abrange tanto situações de habitação, como para questões de funcionamento econômico.

Portanto, a regularização fundiária urbana pode ser aplicada também para imóveis comerciais e industriais. Nesse sentido, afirma Michely Freire Fonseca Cunha que “a REURB é admitida para núcleos urbanos irregulares existentes no Município, ou seja, para moradias, comércio, indústria, conjuntos habitacionais, condomínios, horizontais, verticais ou mistos”³⁴⁴ e com compreensão igual reitera Percy José Cleve Küster que a regularização “não visa tão somente a moradia individual, mas imóveis irregulares destinados a outras atividades, como comércio, indústria etc”³⁴⁵.

Assevera Luiz Guilherme Loureiro que a regularização fundiária é uma intervenção estatal realizada “em área de terra pública ou privada com a finalidade de garantir à pessoa ou

³⁴² 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁴³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 939.

³⁴⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 19.

³⁴⁵ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 30.

entidade familiar o acesso à moradia digna e segura, devidamente titulada, em local dotado dos equipamentos urbanos e meio ambiente sustentável”³⁴⁶. Para alcançar as referidas finalidades a Lei 13.465/2017 positivou novos conceitos, elencou princípios, especificou objetivos e trouxe as respectivas regras atinentes às novas modalidades de regularização fundiária.

Nesse sentido, consta na Exposição de Motivos acerca das inovações relativas à que a regularização fundiária contempla:

A criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015³⁴⁷.

Ou seja, a Lei 13.465/2017 trouxe a previsão de novas opções e alternativas para a concretização de determinados direitos, como por exemplo, o direito social à moradia preconizado na Constituição Federal. Dessa forma, a referida legislação visa auxiliar na resolução dos conflitos fundiários no Brasil, tanto de âmbito urbano como rural, trazendo novas previsões normativas relativas ao tema. Segundo a Exposição de Motivos, “a REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade”³⁴⁸.

Além de buscar efetivar o direito fundamental à propriedade, bem como o direito social à moradia, a Lei 13.465/2017 preocupa-se, em âmbito mais amplo, com a função social da cidade. Nesse sentido, extrai-se da Exposição de Motivos que identificados os núcleos urbanos informais, “pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e,

³⁴⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 941.

³⁴⁷ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁴⁸ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades”³⁴⁹.

Portanto, a regularização fundiária urbana visa também a atração de investimentos públicos, proporcionando ambiente para o cumprimento da função social das cidades, mediante, por exemplo, a implementação de infraestrutura. Dessa forma, possibilita um cenário legalizado em que o Estado pode atuar, oportunizando o recebimento de ações pelo Poder Público e, conseqüentemente, efetivando direitos a partir dos investimentos. Acerca dos investimentos, preconiza ainda a Exposição de Motivos:

A identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano³⁵⁰.

Oportunizar os referidos investimentos propicia, ao fim, um meio de combater as desigualdades existentes e decorrentes de áreas irregulares, principalmente as relacionadas à infraestrutura e ao recebimento de serviços públicos essenciais. A classificação do local que antes era tido como irregular, passa, diante da regularização fundiária urbana, a ser compreendido como regular, oportunizando, portanto, a possibilidade de investimentos e, respectivamente, a atenuação de desigualdades e exclusões existentes. Acerca do aspecto econômico envolvido na regularização fundiária, colhe-se da Exposição de Motivos:

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

³⁴⁹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁵⁰ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo³⁵¹.

Assim, pela perspectiva econômica, com a regularização fundiária urbana há possibilidade de utilização dos imóveis como garantia, se do interesse do titular do direito real, facultando uma via de obtenção de crédito. Portanto, a regularização fundiária urbana, no aspecto econômico, propicia o acesso às linhas de crédito, possibilitando a aquisição de bens e, por consequência, ensejando a circulação de riquezas.

Além, a regularização fundiária urbana, a partir da transformação dos imóveis irregulares em regulares, torna cognoscível a sua existência formalmente, com base na publicidade dos registros de imóveis, agregando acréscimo ao patrimônio imobiliário do Brasil, bem como permitindo a arrecadação estatal de tributos. Acerca do assunto, extrai-se da Exposição de Motivos:

A regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios)³⁵².

Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana, conforme assevera a Exposição de Motivos supracitada, traz como consequência benéfica ao Estado a possibilidade de arrecadação com a tributação, com acréscimo das receitas públicas que ocorrerá, por exemplo, mediante a incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), fomentando receitas viabilizadas a partir da regularização fundiária urbana.

³⁵¹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁵² 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

Dessa forma, em caso de futuras transações onerosas ou gratuitas incidirá devidamente os respectivos impostos, os quais devem ser obrigatoriamente observados, pois, os notários e os registradores têm o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar em virtude de expressa disposição legal do artigo 30, inciso XI da Lei 8.935/1994³⁵³.

Em situações de irregularidade e ausência de titulação, as operações são de difícil constatação pelo Estado, acarretando o não recolhimento dos tributos devidos e pondo em dúvida perante a coletividade o real proprietário do imóvel, ocasionando insegurança jurídica, litígios e trazendo malefícios para o sujeito e para a coletividade. Nesse sentido, assevera Luiz Guilherme Loureiro:

A propriedade ou titularidade de um direito real imobiliário estimula o investimento em benfeitorias, permite o acesso ao crédito mais barato (por meio do oferecimento dos imóveis ou direitos imobiliários como garantias reais) e possibilita as transações imobiliárias, incrementando os negócios, gerando riquezas e permitindo a arrecadação de impostos pelo Estado³⁵⁴.

Em suma, a regularização insere o imóvel em âmbito legal, recebendo valorização econômica diante da segurança jurídica proporcionada, a qual é promovida, pois há presunção relativa quanto ao proprietário, evitando eventuais conflitos acerca do imóvel. Acerca do tema, assevera Celso Fernandes Campilongo que “existência, extensão, estabilidade e segurança de direitos de propriedade interferem de forma crucial na eficácia das relações econômicas”³⁵⁵. Nesse sentido, pela perspectiva econômica também afirma Luiz Guilherme Loureiro que diversas pesquisas, especialmente na área da Análise Econômica do Direito, demonstram que a transformação da propriedade informal em formal, por intermédio do reconhecimento do direito dos possuidores e sua respectiva modificação em títulos de propriedade, é propulsora da produção e circulação de riquezas, acarretando o progresso econômico e social³⁵⁶.

³⁵³ BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁵⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

³⁵⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 66.

³⁵⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

Ou seja, a referida situação supracitada de progresso econômico e social decorre das consequências advindas da regularização fundiária urbana, uma vez que, promovendo a regularização da situação do imóvel e dos respectivos titulares surge como efeito das atribuições do registro de imóveis a publicidade, tornando os referidos dados cognoscíveis a todos, proporcionando segurança jurídica e evitando possíveis litígios.

Assim, a concentração das informações na matrícula contribui para diminuição das incertezas que envolvem o imóvel e o respectivo titular, trazendo como efeito a presunção relativa – *iuris tantum* – dos dados constantes na tábua registral. Dessa forma, os efeitos *erga omnes* da publicidade asseguram aspectos positivos, atraindo vantagens ao titular, bem como à coletividade. Por sua vez, sobre o tema da valorização assevera Celso Fernandes Campilongo que “a regularidade formal da propriedade tende, gradualmente, a melhorar as condições de circulação jurídica dos direitos de propriedade”³⁵⁷.

A regularização permite transacionar o bem legalmente, ou seja, poderá utilizar-se dos serviços notariais para, por exemplo, uma compra e venda. Acerca do tema, ressalta-se que o notariado é a instituição que auxilia na promoção, estabilidade e segurança das expectativas, sendo importante para a transmissão de direito de propriedade imobiliária³⁵⁸, isto é, diante de uma transação legal, ocorre diminuição de riscos no negócio jurídico realizado, contribuindo para a prevenção de litígios.

Determinados autores, como Luiz Guilherme Loureiro, afirmam que a atuação do notário propicia a efetivação do Princípio da Justiça Preventiva, o qual é “observado na maior parte dos ordenamentos jurídicos, apresenta-se como essencial para a garantia da paz social, mediante a prevenção de litígios, um dos objetivos fundamentais do Estado”³⁵⁹. A respeito do tema, afirma Celso Fernandes Campilongo:

Os efeitos sistêmicos da atuação notarial são valores “públicos” de extrema importância. Eficácia probatória, redução de litigiosidade, interação com outros ramos da administração pública, benefícios para futuros negócios com

³⁵⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 129.

³⁵⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 67.

³⁵⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 1.148.

o mesmo bem, recolhimento de tributos, certeza jurídica, redução de custos de transação, proteção ao consumidor são alguns desses efeitos³⁶⁰.

Acerca das serventias extrajudiciais, o exercício notarial é “descentralizado, forçosamente redutor da assimetria de informações e institucionalmente vocacionado para a observância do princípio da legalidade”³⁶¹. Assim, a regularização fundiária urbana combate a assimetria de informações, possibilitando segurança na indicação de proprietários e titulares de demais direitos reais, propiciando a utilização do sistema notarial e registral, isto é, garante com precisão os respectivos sujeitos e direitos envolvidos, que poderão, a partir da regularização, serem alienados ou dados em garantia de forma legal, dentre outras opções.

A respeito dos benefícios da possível utilização, o sistema notarial reforça a promoção e efetivação dos direitos, especialmente de propriedade, pois auxilia diretamente na organização da economia, com o aumento de eficiência e correção de falhas, porque agregam informações e indicam o mecanismo pelo qual os riscos envolvidos em determinadas transações são computados e evitados do ponto de vista social³⁶².

Dessa forma, a regularização fundiária urbana por propiciar segurança jurídica, conseqüentemente, ocasiona redução de riscos e, respectivamente, também a diminuição de custos em eventual transação. A criação de sistemas especializados, segundo Celso Fernandes Campilongo, “permite que o direito processe comunicações a respeito de contratos e propriedades de forma muito relevante. E, nesse passo, notários e registradores, na família do *civil law*, desempenharam e continuam a desempenhar papel central e decisivo”³⁶³.

Ainda sobre os benefícios angariados com a regularização fundiária urbana, assevera Luiz Guilherme Loureiro que a regularização ou formalização da propriedade e de direitos reais imobiliários é relevante, implicando questões de justiça distributiva e relativas à função social

³⁶⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75.

³⁶¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 61.

³⁶² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 96.

³⁶³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 103.

da propriedade, das quais destacam-se o acesso à moradia digna, a tutela do meio ambiente e a melhoria do ambiente urbano, além de vantagens também no tocante aos fatores econômicos³⁶⁴.

O direito de propriedade e demais direitos reais que não estão devidamente reconhecidos formalmente ocasionam prejuízos em diversas situações, isto é, a ausência da devida titulação acaba acarretando consequências nocivas tanto individualmente, como coletivamente, repercutindo no desenvolvimento social e econômico. Com o imóvel regularizado, o proprietário pode transacionar o bem diante de um tabelião de notas mediante a utilização de instrumento público, dotado de fé pública. Nesse sentido, “o documento público é dotado de fé pública e faz prova plena dos fatos e atos que o notário declara terem ocorridos em sua presença”³⁶⁵.

Acerca do relevante tema, a fé pública pode ser conceituada como, segundo Luiz Guilherme Loureiro, “a autoridade legítima atribuída aos notários – e a outros agentes públicos como o juiz, o registrador e os cônsules, dentre outros – para que os documentos que autorizam em devida forma sejam considerados como autênticos e verdadeiros, até prova em contrário”³⁶⁶.

Especificamente acerca da temática da segurança jurídica, Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari explicam que “a tutela do tráfego imobiliário por um sistema registral tem por base a preocupação de dar tranquilidade e segurança ao adquirente de um imóvel, bem como ao credor de uma garantia real e aos terceiros interessados”³⁶⁷. Assim, o sistema registral propicia valores benéficos, denotando o enaltecimento de aspectos positivos para os sujeitos e a coletividade, incrementando a segurança jurídica a partir da presunção dos dados constantes na matrícula e da fé pública registral atribuída na prática do ato. Dessa forma, repousa confiabilidade na fé pública registral, oriunda de atividade realizada por profissional do direito.

Nesse sentido, o registro imobiliário, a partir da regularização fundiária urbana, favorece, principalmente, o desenvolvimento social e econômico, uma vez que está influenciando

³⁶⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 925.

³⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 1.137.

³⁶⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 1.142.

³⁶⁷ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 171.

de forma benéfica diretamente no tema relacionado ao direito de propriedade e moradia. A respeito do tema, segundo Celso Fernandes Campilongo, “direitos de propriedade interferem diretamente na organização econômica”³⁶⁸. Assim, a regularização fundiária, conforme Paola de Castro Ribeiro Macedo, “não apenas garante o direito à moradia segura para a população mais vulnerável mas também é instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do País e o combate à pobreza”³⁶⁹. Nessa perspectiva, afirma Luiz Guilherme Loureiro que o sistema registral preocupa-se com a proteção, “assegurando a validade e a eficácia dos atos e negócios jurídicos imobiliários por meio da publicidade de situações jurídicas referentes ao imóvel”³⁷⁰.

A irregularidade dos imóveis prejudica o desenvolvimento social e econômico, sendo compreendida como ausência de reconhecimento formal da propriedade e demais direitos reais, bem como por situações advindas de questões urbanísticas, sociais ou ambientais. Nessa perspectiva, a partir da regularização fundiária urbana, o imóvel reconhecido formalmente recebe o amparo do ordenamento jurídico, com a proteção da pessoa titular, assegurando-se o exercício de uma série de direitos decorrentes da regularização. A ausência de titulação e de segurança jurídica “dificulta o comércio e transferência desses imóveis, o crédito que poderia ser oferecido com base nesses bens e até mesmo inibe os incentivos à manutenção, melhoria e ampliação de imóveis desacompanhados de documentação imobiliária”³⁷¹.

O problema dos núcleos urbanos informais deve ser, portanto, desde que preenchidos os requisitos legais, enfrentado com a aplicação da Lei 13.465/2017, pois proporcionará convergência de desenvolvimento econômico e social, bem como a observância de demais direitos envolvidos. O progresso econômico e social é visado pela mencionada legislação, dentre outros aspectos, restando explícito em sua Exposição de Motivos nos seguintes termos:

A terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando

³⁶⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 68.

³⁶⁹ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 61.

³⁷⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 1.081.

³⁷¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 156.

a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira³⁷².

A Exposição de Motivos explicita o intuito da Lei 13.465/2017, qual seja, regularizar as questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, propiciando a titulação devida e seu respectivo ingresso no ofício de registro de imóveis correspondente, efetivando direitos, como moradia, propriedade, função social, meio ambiente, além de favorecer a economia. A *mens legis*, portanto, abrange, a titulação dos ocupantes, incluindo-os formalmente no aspecto jurídico, urbanístico, ambiental e social, favorecendo, inclusive, aspectos da economia brasileira. Nesse sentido, segundo Eduardo Silveira Marchi, Vitor Frederico Kümpel e Bruno de Ávila Borgarelli, a Lei 13.465/2017 visa não só garantir a real dignidade das pessoas, mas também “fomentar o desenvolvimento econômico do país, fazendo com que o imóvel regular seja um ativo financeiro para a economia”³⁷³.

Dessa forma, a Lei 13.465/2017 é uma tentativa de solução frente ao problema de moradias irregulares e de ausência de titulação devida e, conseqüentemente, de efetivação de direitos dependentes do respectivo conhecimento formal. Conforme abordado no primeiro capítulo, a escassez de moradia adequada e a ausência de reconhecimento formal de propriedade e demais direitos reais afeta sobremaneira atualmente o Brasil ocasionando problemas de modo conseqüente. Assim, a Lei 13.465/2017 surge concebida com novas previsões para regularizar moradias e combater a deficiência da titulação, além de sanar as demais irregularidades, adversidades que perduram e prejudicam, tanto de forma individual, bem como coletiva, objetivando em aspecto maior, propiciar o progresso social, econômico, a segurança jurídica e a prevenção de litígios.

A conduta de regularizar depende da condição preexistente de irregularidade, a qual deve ser enfrentada para sanar as informalidades existentes, podendo, a partir da Lei

³⁷² 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁷³ MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 15.

13.465/2017, utilizar-se de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e/ou ambientais para a regularização, isto é, a legislação preconiza a possibilidade de utilização de diversas medidas e o emprego de diferentes instrumentos para consecução de seus objetivos, viabilizando a regularização.

Por sua vez, na continuação de seu primeiro dispositivo acerca da regularização fundiária urbana, preconiza a Lei 13.465/2017 em seu artigo 9º, §1º, que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional³⁷⁴.

Assim, os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial com ocupação do solo de forma eficiente e com uso de forma funcional conduzem os poderes públicos nas formulações e desenvolvimento de suas respectivas políticas no espaço urbano. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, “a Lei 13.465/2017 estabelece como princípios da regularização fundiária a ordenação territorial e a ocupação do solo de maneira eficiente, visando à sustentabilidade econômica, social e ambiental”³⁷⁵.

Encerrando o primeiro artigo que trata da regularização fundiária urbana, prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 9º, §2º, que “a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”³⁷⁶. A legitimação fundiária, conforme será abordada a seguir em subitem próprio, é um instrumento da regularização fundiária urbana, cuja a possibilidade de aplicação, pelo seu conceito e característica, o legislador compreendeu por restringir temporalmente.

Após tratar das medidas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, em seu artigo seguinte, a Lei

³⁷⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁷⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

³⁷⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

13.465/2017 prevê os seus objetivos. Assim, as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, que englobam as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, devem observar os objetivos previstos no artigo 10 da Lei 13.465/2017.

Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 preconiza os seguintes objetivos da regularização fundiária urbana, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seu artigo 10, dividido nos seguintes incisos: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária³⁷⁷.

A Lei 13.465/2017 especificou os objetivos da regularização fundiária urbana que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os objetivos elencados no artigo 10 da Lei 13.465/2017 servem de vetores interpretativos, devendo os profissionais observarem tais objetivos no procedimento de regularização fundiária urbana, propiciando a consecução de tais objetivos. Portanto, os objetivos da regularização fundiária urbana expressos na lei servem de diretriz interpretativa, viabilizando também o preenchimento

³⁷⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

da compreensão no enfrentamento de eventuais lacunas, possibilitando a colmatção de dúvidas.

Extraí-se do referido dispositivo aspectos fundamentais, como os objetivos de identificar, organizar e regularizar os núcleos urbanos informais, assegurando a prestação de serviços públicos, de forma a aprimorar as questões urbanísticas e ambientais, tornando-as melhores. Acerca do tema, explica Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

Tratam-se de disposições legais de importância destacada, que merecem a releitura constante pelo operador do Direito para sanar lacunas do texto legislativo ou mesmo dúvidas interpretativas, sempre na busca dos melhores caminhos para efetivação da finalidade da regularização fundiária – em destaque, vale mencionar o forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano regular, titulando a posse e propriedade dos ocupantes em áreas marginalizadas pelo sistema legislativo³⁷⁸.

Logo, diante de eventual indefinição ou indeterminação no procedimento da regularização fundiária urbana, os objetivos servem para preencher eventuais lacunas existentes a partir dos preceitos estabelecidos na legislação. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 trouxe expressamente os seus objetivos para orientar o procedimento da regularização fundiária, possibilitando sanar eventuais divergências em decorrência de lacunas, proporcionando maior celeridade e, por fim, o devido acesso à propriedade formal, promovendo segurança jurídica e efetivação de direitos, buscando a novel legislação superar entraves e dificuldades da norma anterior.

O artigo 10, inciso I, da Lei 13.465/2017 prevê que constituem objetivos da regularização fundiária urbana identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior³⁷⁹. Assim, a partir do objetivo elencado no inciso I, o Poder Público além de

³⁷⁸ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.21.

³⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

identificar os núcleos urbanos informais, deve organizá-los e também assegurar o fornecimento de serviços públicos aos seus ocupantes. O mencionado objetivo tem como intuito melhorar as condições urbanísticas e ambientais.

Por sua vez, o inciso II do artigo 10 da Lei 13.465/2017 preconiza que a regularização fundiária urbana propicie a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, constituindo sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes.

Quanto ao inciso III do mencionado artigo, constitui objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados. Acerca do referido dispositivo, comentam Maurício Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura que, com a Lei 13.465/2017, “tentou-se ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”³⁸⁰. Nessa perspectiva, a novel legislação mencionada permitiu a adoção de instrumentos que “garantam a realização da moradia nas áreas ocupadas pelas famílias carentes, que permite a manutenção no local onde centralizam seus interesses e relações sociais, permitindo melhor atendimento das funções na cidade”³⁸¹.

A moradia envolve não apenas o direito à habitação, mas abrange a possibilidade de a pessoa permanecer no local em que desenvolveu suas relações familiares e sociais, denotando a necessidade de manutenção de seus vínculos com as demais pessoas e com a região em específico, devendo o Poder Público propiciar os meios adequados para o fornecimento dos serviços estatais. Assim, a moradia perpassa pela observância e consideração das relações sociais existentes do ocupante com o meio em que está inserido, além de questões de segurança do espaço físico, acesso à infraestrutura necessária e aos serviços públicos.

³⁸⁰ MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 20.

³⁸¹ DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 02.

O artigo 11, §1º, da Lei 13.465/2017 preconiza que, para fins da regularização fundiária urbana, 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, estando relacionado diretamente ao objetivo de priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

A previsão supracitada de que os Municípios têm a faculdade de dispensar as exigências concernentes ao percentual e às dimensões das áreas, abrangendo, inclusive, outros aspectos urbanísticos e edílios, decorre, precipuamente, do objetivo de manter os ocupantes nos núcleos urbanos informais. Como exposto, nos termos do artigo 10, inciso III da Lei 13.465/2017, a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados é um dos objetivos expressos da regularização fundiária urbana. Assim, a legislação trouxe a atribuição da viabilidade de, a partir do caso concreto, o Município flexibilizar determinadas circunstâncias relativas ao percentual e às dimensões das áreas para atender, dentre outros, o objetivo da permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos informais.

O inciso IV, por seu turno, prevê que constitui objetivo promover a integração social e a geração de emprego e renda. Assim, mencionado dispositivo deve ser conjugado com a aplicação de medidas sociais, proporcionando integração social e a geração de emprego e renda, havendo possibilidade de uso misto de atividades, conforme o artigo 13, §4º da Lei 13.465/2017. Dessa forma, dito inciso busca, ao fim, não apenas incentivar a regularização do núcleo urbano informal, mas também propiciar desenvolvimento social e econômico, oportunizando redução das desigualdades. A Lei 13.465/2017 propõe, além da regularização dos núcleos urbanos informais, “promover a integração social e a geração de emprego e renda e estimular a resolução extrajudicial de conflitos”³⁸².

Por sua vez, o inciso V do artigo 10 da Lei 13.465/2017 estabelece como objetivo estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, incentivando inclusive a desjudicialização.

³⁸² MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 20.

O inciso VI do mencionado artigo da Lei 13.465/2017 enfrenta o problema exposto no primeiro capítulo atinente à questão da moradia. Nesse sentido, o referido inciso prevê expressamente que constitui objetivo da regularização fundiária urbana “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”³⁸³. Conforme apontado anteriormente, a moradia abrange, além da devida titulação formal, a segurança necessária da construção com condições de habitabilidade, assegurando o impedimento de danos físicos aos seus usuários, bem como requer fornecimento dos serviços essenciais, equipamentos públicos, infraestrutura, esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, ambiente adequado, acesso ao transporte coletivo, dentre outros aspectos que garantam a vida digna do morador.

Por seu turno, o inciso VII do artigo 10 da Lei 13.465/2017 também preconiza como objetivo a questão da função social da propriedade, tema igualmente abordado no primeiro capítulo do presente trabalho, prevendo o referido dispositivo que constitui objetivo da regularização fundiária urbana “garantir a efetivação da função social da propriedade”³⁸⁴.

O inciso VIII indica a necessidade da observância como objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, caracterizando, assim, que, além do aspecto da função social da propriedade, é imprescindível a observância das funções sociais da cidade, manifestando, novamente, a relevância da função social, tanto da propriedade quanto da cidade.

No inciso IX há previsão da exigência de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo. Assim, a Lei 13.465/2017 demonstra enfoque, dentre outros fatores, na eficiência, já que além do dispositivo supracitado, prevê em seu primeiro dispositivo acerca da regularização fundiária, respectivamente, em seu artigo 9º, §1º, que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso

³⁸³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

de forma funcional. Dessa forma, a Lei 13.465/2017 em duas previsões (artigos 9, §1º e 10, inciso IX) aponta a imprescindibilidade da observância da eficiência.

Já o inciso X prevê a indispensabilidade de prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, isto é, a regularização fundiária urbana deve ter como objetivo o intuito de utilizar de medidas que previnam e dissuadam a criação de outros núcleos urbanos informais. Assim, a Lei 13.465/2017 além de propiciar a regularização, também promove a prevenção, enfocando a imprescindibilidade de combater a composição de novos núcleos urbanos informais, o que deve perpassar por uma efetiva fiscalização por parte do Poder Público.

O inciso XI do artigo 10 da Lei 13.465/2017 trouxe a previsão expressa da concessão dos direitos reais, conforme exposto no primeiro capítulo, os quais devem ser concedidos preferencialmente em nome da mulher, conforme a política pública desenvolvida na legislação mencionada.

Por fim, quanto aos objetivos, diante do caráter coletivo e participativo necessário para o pleno desenvolvimento da regularização fundiária urbana, a própria lei trouxe como objetivo em seu inciso XII franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Após elencar os objetivos da regularização fundiária urbana, em seu dispositivo seguinte, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 11 a positivação do conceito de diversos institutos, como por exemplo, de núcleo urbano informal. Com a nova Lei 13.465/2017 há uma alteração do conceito anteriormente estabelecido acerca de assentamento irregular, passando a legislação atual a utilizar a definição de núcleo urbano informal. Isto é, na legislação anterior o conceito utilizado era de assentamento irregular e, a partir da Lei 13.465/2017, o conceito empregado é o de núcleo urbano informal.

Conforme definição na própria Lei 13.465/2017, artigo 11, inciso II, núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua

implantação ou regularização”³⁸⁵. Logo, o núcleo urbano será informal, não obstante tenha observado a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Acerca do tema, aponta Luiz Guilherme Loureiro que o núcleo urbano informal é aquele “clandestino, irregular ou mesmo o empreendimento imobiliário que, embora tenha seguido a lei vigente na época de sua implantação, não teve viabilizada a concessão dos títulos a seus ocupantes”³⁸⁶.

Colhe-se da Exposição de Motivos que a novel legislação realiza a inclusão, no “conceito de núcleo urbano informal, dos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público anteriormente à data de sua publicação, de modo que estes também poderão ser regularizados nos termos do novo marco legal”³⁸⁷. Nesse sentido, preconiza a Exposição de Motivos:

Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes. 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 ocupantes³⁸⁸.

Assim, há uma significativa modificação do conceito, uma vez que com a Lei 13.465/2017 a regularização fundiária urbana abrange núcleo clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, como por exemplo, de parcelamentos do

³⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁸⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 938.

³⁸⁷ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁸⁸ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

solo ou de conjuntos habitacionais. Acerca do tema, expondo especificamente sobre a questão conceitual da informalidade, dispõe a Exposição de Motivos:

A 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 pobreza³⁸⁹.

Nesse sentido, Michely Freire Fonseca Cunha exemplifica situações em que há irregularidade, como nas hipóteses de inexistência de aprovação do projeto de parcelamento pelo Município, também quando não houve o ingresso do título no registro imobiliário ou a averbação da construção, no caso de execução do projeto diversa da que foi aprovada ou registrada e, ainda, diante da ausência de titulação dos seus ocupantes atuais³⁹⁰.

A respeito da irregularidade, especificamente sobre a titulação, é possível “a utilização dos instrumentos da regularização fundiária (REURB) apenas para titular seus ocupantes, se todas as demais irregularidades já estiverem sanadas”³⁹¹. Isto é, caso a titulação seja a única irregularidade, os instrumentos da regularização fundiária urbana, que serão analisados posteriormente em item específico, podem ser utilizados para a devida obtenção da titulação respectiva, viabilizando a devida regularização, superando a informalidade.

Há, conforme a Exposição de Motivos, “um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal”³⁹². Sobre o núcleo urbano informal, colhe-se da Exposição de Motivos:

³⁸⁹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁹⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 17.

³⁹¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 18.

³⁹² 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes³⁹³.

Portanto, a Lei 13.465/2017 modificou o conceito utilizado pela legislação anterior, aumentando a abrangência de situações tidas como passíveis de regularização, como nos casos supracitados.

Acerca da questão da irregularidade, bem como da importância de seu combate, restou relatado na Exposição de Motivos que foram enviados ao Ministério das Cidades, somente nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias, de forma que parte significativa dessas ocupações originam-se de contratações legítimas, porém com base apenas em escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários, cuja abrangência atinge localidades, bairros e, eventualmente, Municípios inteiros em condição de informalidade, ocasionando consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local, atingindo interesses individuais e coletivos³⁹⁴.

Diante das necessidades acima elencadas na Exposição de Motivos, a Lei 13.465/2017 necessitou englobar os referidos casos, expandindo a sua amplitude de situações capazes de regularização fundiária urbana, possibilitando alcançar um maior número de hipóteses. Sobre as diversas possibilidades de circunstâncias irregulares, assevera Luiz Guilherme Loureiro:

Os denominados “núcleos urbanos irregulares” podem apresentar complexidade e configurações variáveis. A título de exemplo, podem ter origem em um loteamento clandestino (não inscrito no Registro de Imóveis),

³⁹³ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁹⁴ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

que ocupe um imóvel perfeitamente identificado e que é objeto de matrícula, com as vias, quadras e equipamentos urbanos mínimos já construídos ou pode se tratar de ocupação que se estenda por vários imóveis de propriedade privada e/ou sob domínio público, na qual os ocupantes exercem a composses da gleba, ou onde existam apartamentos, conjuntos habitacionais e construções sobre lajes³⁹⁵.

Logo, os núcleos urbanos informais possuem características próprias, aspectos distintos e problemas específicos, que demandam soluções adequadas ao respectivo caso concreto, a partir dos instrumentos e medidas de regularização fundiária urbana.

Além do aumento legal dos casos suscetíveis de regularização, a Lei 13.465/2017 também trouxe expressamente a viabilidade que o Poder Público não realize determinadas fases ou etapas, desde que os requisitos legais já estejam contemplados, com o intuito de propiciar a regularização e de forma mais célere. Nesse sentido, segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “independentemente do rito adotado, algumas etapas ou fases poderão ser suprimidas se já estiverem completas, bastando que o Poder Público justifique, por decisão, o não cumprimento da etapa”³⁹⁶.

Exaurido o item referente ao conceito, princípios e objetivos da regularização fundiária urbana prevista na Lei 13.465/2017, analisar-se-ão, a seguir, as modalidades previstas na referida lei.

3.2 MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

No presente item, serão exploradas as modalidades de regularização fundiária previstas na Lei 13.465/2017.

A regularização fundiária urbana, no intuito de distinguir determinadas situações, trouxe a previsão expressa de duas diferentes modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

³⁹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 941.

³⁹⁶ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 18.

Referente às modalidades, a Lei 13.465/2017, em seu artigo 13, inciso I, prevê que a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e, por sua vez, no inciso II do mesmo dispositivo preconiza que a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I³⁹⁷.

A diferenciação decorre de que os núcleos urbanos informais não estão situados apenas em locais hipossuficientes, mas também em localizações com possibilidades econômicas, o que, conforme previsão legislativa, está retratado na classificação dual como regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E). Dessa forma, o procedimento da regularização fundiária urbana pode ser classificado de duas formas distintas.

A quantificação do conceito de população de baixa renda não foi prevista na Lei 13.465/2017, isto é, na referida legislação não há especificação quantitativa para determinar quem é abrangido na concepção de baixa renda. Por sua vez, o Decreto 9.310/2018 observou a omissão legislativa e regulamentou o tema em seu artigo 6º. Extrai-se do mencionado dispositivo que para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, entretanto a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País³⁹⁸.

Assim, caberá ao Poder Público municipal ou distrital, mediante ato, a partir das suas respectivas peculiaridades locais e regionais, quantificar o valor que abrange o conceito de população de baixa renda, porém, conforme previsão do parágrafo único, a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.

³⁹⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

³⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

Dessa forma, prevendo as modalidades de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), a Lei 13.465/2017 não é destinada apenas aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, mas abrange também os casos não enquadrados em baixa renda, ou seja, situações de média e alta renda, denotando a tentativa de combater em todos os estratos os problemas de irregularidade fundiária urbana.

A existência de irregularidade fundiária urbana atinge ocupantes de diversas possibilidades econômicas e, em que pese a Lei 13.465/2017 englobar a possibilidade de regularização dos núcleos urbanos informais de todas as categorias econômicas, a classificação em cada modalidade, Reurb-S ou Reurb-E, importa em consequências jurídicas diversas.

Acerca da referida classificação das modalidades, prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 13, §5º, que a classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas³⁹⁹.

Dessa forma, a classificação da modalidade de regularização fundiária urbana caracteriza direta consequência acerca da responsabilidade pelas obras de infraestrutura essencial e sobre recolhimento das custas e dos emolumentos incidentes sobre os atos. Conforme assevera Luiz Guilherme Loureiro, a diferença entre as modalidades de regularização fundiária urbana é “relevante para fins de cobrança tributária, inclusive de emolumentos, para apuração da responsabilidade pelo custeio das obras de infraestrutura necessárias e para fins de concessão gratuita ou subsidiada de unidades imobiliárias”⁴⁰⁰.

A classificação da modalidade é importante, segundo Luiz Guilherme Loureiro, “pois na Reurb-S cabe ao Poder Público implementar a infraestrutura essencial e providenciar os

³⁹⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁰⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 940.

equipamentos públicos e melhorias habitacionais”⁴⁰¹. Prossegue o referido autor explicando que já “na Reurb-E, o papel do Município se limita à aprovação do projeto e à definição dos responsáveis pela implantação do sistema viário e da infraestrutura essencial, dentre outras medidas, o que é feito mediante termo de compromisso assinado pelas partes”⁴⁰². Na atual sistemática, pontuam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que a diferença elementar entre as modalidades reside no fato de a Reurb-S ser gratuita, incluindo o registro perante o cartório, o que não se aplica à Reurb-E⁴⁰³.

Acerca do tema, colhe-se da Exposição de Motivos que “para fins de regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S, destinada à população de baixa renda, serão gratuitos, para os beneficiados, os atos de registro”⁴⁰⁴. Por sua vez, para que os atos não fiquem inviabilizados, restou positivado no artigo 73 da Lei 13.465/2017 o dever dos Estados de criar e regulamentar fundos específicos para a respectiva compensação das serventias extrajudiciais.

Assim, a compreensão do tema das modalidades da regularização fundiária permite o entendimento do assunto relacionado à implantação da infraestrutura urbana essencial. Isso porque a responsabilidade pelo estabelecimento da infraestrutura depende diretamente da modalidade, bem como se é área privada ou pública.

Especificamente sobre o tema, a Lei 13.465/2017 sofreu alteração pela Lei 14.118/2021. Assim, na nova previsão legal do artigo 33, §1º, inciso I, ficou estabelecido que a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária. Por sua vez, conforme preconiza o artigo 33, §1º, inciso II, na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou

⁴⁰¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 942.

⁴⁰² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 940.

⁴⁰³ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 171.

⁴⁰⁴ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

requerentes privados. Por fim, já o inciso III prevê que a Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários⁴⁰⁵.

A própria Lei 13.465/2017 em seu artigo 36, §1º, dividido em incisos, já traz a previsão do que é considerado infraestrutura essencial, elencando os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais⁴⁰⁶.

Se no caso concreto a regularização fundiária urbana necessitar, segundo Percy José Cleve Küster, “da implantação das obras de infraestrutura essenciais e a população a ser beneficiada não é de baixa renda, eventual classificação como de interesse social (Reurb-S) poderá configurar ato de improbidade administrativa”⁴⁰⁷. Assim, a referida situação, qual seja, a classificação inadequada em Reurb-S, pode ensejar ato de improbidade administrativa uma vez que na Reurb-S quem arca com as despesas é o Município.

Em caso de regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), implementada sobre bem público, o particular deve pagar o justo valor da unidade imobiliária regularizada. Assim, a regularização no referido caso depende da solução consensual, isto é, da concordância tanto do ocupante, como do respectivo ente proprietário do bem público. Para mencionada situação, prevê a Lei 13.465/2017, no artigo 16, que na regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder

⁴⁰⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁰⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁰⁷ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p.19.

Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias⁴⁰⁸.

O legislador, almejando alcançar e possibilitar também a regularização de áreas de propriedade do Poder Público registradas no registro de imóveis em litígio judicial, trouxe a possibilidade expressa de aplicação da regularização fundiária urbana para casos que estejam sendo objeto de ação judicial, contanto que seja celebrado acordo judicial ou extrajudicial, com base na Lei 13.465/2017 e devidamente homologado pelo juiz de direito. Para citado caso, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 16, parágrafo único, que as áreas de propriedade do Poder Público registradas no registro de imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz⁴⁰⁹.

Assim, o legislador teve a acuidade, vislumbrando a possibilidade de a regularização fundiária urbana abranger situações em litígio judicial, possibilitando o seu prosseguimento, desde que seja celebrado acordo, resolvendo a questão posta sob a tutela jurisdicional e evitando eventuais conflitos futuros.

Por sua vez, prevê o Decreto 9.310/2018 em seu artigo 5º, §7º, que a classificação da modalidade da regularização fundiária urbana de unidades imobiliárias residenciais ou não residenciais “integrantes de núcleos urbanos informais poderá ser feita, a critério do Município ou do Distrito Federal, ou quando for o caso, dos Estados e da União, de forma integral, por partes ou de forma isolada por unidade imobiliária”⁴¹⁰. Acerca do tema, assevera Michely Freire Fonseca Cunha que “a permissão legal de classificar o mesmo núcleo urbano informal em mais de uma modalidade de REURB considerando o caso concreto (e não pela predominância)

⁴⁰⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁰⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴¹⁰ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

permite ao Município o ressarcimento pelo custo da elaboração de PRF e pela execução de obras de infraestrutura essencial”⁴¹¹.

Por fim, cumpre abordar a regularização fundiária urbana prevista no artigo 69 da Lei 13.465/2017 e no artigo 87 do Decreto 9.310/2018, conhecida como inominada. Segundo João Pedro Lamana Paiva, “chama-se de regularização inominada porque tanto na legislação anterior (Lei nº 11.977/09), como na atual (Lei nº 13.465/17), o legislador não atribuiu uma denominação específica a ela”⁴¹². Na opinião de Michely Freire Fonseca Cunha, a regularização comumente classificada como inominada é um “rito, ou seja, uma forma de processamento da regularização fundiária, já que também pode ser classificada como REURB-S ou REURB-E, mas seu trâmite é mais curto para se obter o parcelamento do solo”⁴¹³. A referida autora sustenta tal posição nos seguintes argumentos:

A opção por esse tratamento se deve ao fato de a localização topográfica dos artigos estar na parte de “Disposições Finais e Transitórias”, tanto na Lei nº 13.465/2017 quanto no Decreto nº 9.310/2018, indicando que não se trata de modalidade de REURB, mas de uma forma distinta de processar a regularização fundiária que também pode ser classificada como social ou específica⁴¹⁴.

A chamada Reurb Inominada é direcionada para a situação de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, desde que implantadas e integradas à cidade. A legislação trouxe um número menor de requisitos para a regularização, facilitando a adequação nesse caso específico, em razão do critério temporal.

Nesse sentido, ressaltam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra a existência de uma distinção entre os loteamentos urbanos implantados antes e depois da Lei 6.766/79, inclusive no que toca à sistemática registral da constituição e transferência dos direitos

⁴¹¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 19.

⁴¹² PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 42.

⁴¹³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 18.

⁴¹⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 18.

decorrentes da promessa de venda e compra dos lotes⁴¹⁵. Relativamente ao assunto, a Lei 13.465/2017 trouxe a previsão de que “os parcelamentos ocorridos antes de 19/12/1979, data de publicação da Lei 6.766/1979, podem ser regularizados de forma mais simplificada, partindo-se do pressuposto de que sua infraestrutura já estaria regularmente implantada”⁴¹⁶.

Dessa forma, a Lei 13.465/2017 em seu artigo 69 realizou a abordagem, tratando o tema de forma específica, facilitando a regularização. Segundo Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito, “o novo procedimento de regularização fundiária também traz um tratamento especialíssimo para essas áreas”⁴¹⁷. Assim, possibilitando a regularização na referida situação, prevê o artigo 69 da Lei 13.465/2017 que as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017⁴¹⁸.

Portanto, a partir da previsão legal, extraem-se os requisitos de que a gleba deve ter sido parcelada anteriormente a 19 de dezembro de 1979, isto é, a data da Lei 6.766/1979, bem como que não possua registro, ou seja, que não esteja registrado perante o ofício de registro de imóveis, e necessitando, também, que esteja implantado o parcelamento e integrado à cidade. Dessa forma, preenchendo supracitados requisitos, em mencionado caso poderá utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017 para a devida regularização do parcelamento.

Destaca-se o requisito de o núcleo estar implantado e integrado à cidade, sendo relevante porque afasta certas circunstâncias da regularização, nesse sentido, exemplificam-se os pequenos empreendedores que promovem parcelamentos ilegais de pequenas áreas rurais, muitas vezes na beira de rios, lagos e represas, com chácaras ou ranchos, de forma que, mesmo

⁴¹⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 180.

⁴¹⁶ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 187.

⁴¹⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 180.

⁴¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

com o adensamento populacional, não se enquadram na situação de regularização fundiária inominada por faltar integração à cidade⁴¹⁹.

Assim, preenchidos os requisitos do caput do artigo 69 da Lei 13.465/2017, o interessado deverá pleitear perante o ofício de registro de imóveis competente a realização do registro do parcelamento do solo com a apresentação de determinados documentos previstos em lei.

Nesse sentido, prevê o §1º do artigo 69 da Lei 13.465/2017 que o interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade⁴²⁰.

A partir das exigências apontadas no art. 69, §1º, da Lei 13.465/2017, nota-se um número menor de requisitos para a devida regularização do parcelamento do solo, uma vez que trata de gleba que foi parcelada anteriormente a 19 de dezembro de 1979, ou seja, prévia à data da Lei 6.766/1979, sendo um procedimento específico devido às circunstâncias próprias, o qual a lei facilitou a obtenção de conformidade em mencionado caso.

⁴¹⁹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 180.

⁴²⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Além, a Lei 13.465/2017 em seu art. 69, §2º, preconiza que, no âmbito do referido procedimento, é dispensada a apresentação do projeto de regularização fundiária, do estudo técnico ambiental, da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos⁴²¹. Em relação ao dispositivo, opinam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que se trata de um grande benefício⁴²².

Assim, exaurida a análise das modalidades da regularização fundiária urbana (Reurb-S e Reurb-E) e suas respectivas consequências, bem como o assunto relacionado à regularização fundiária urbana inominada, no próximo item analisar-se-ão os instrumentos da regularização fundiária urbana.

3.3 INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O presente item tratará dos instrumentos da regularização fundiária urbana, em específico, da legitimação fundiária, da legitimação de posse e da demarcação urbanística, diante de suas respectivas relevâncias.

A Lei 13.465/2017, diante da inaptidão da legislação anterior, com intuito de propiciar meios para solução adequada das irregularidades, viabilizou a positivação de instrumentos aptos de enfrentamento dos problemas. Conforme afirma Alberto Gentil de Almeida Pedroso, “não há dúvida sobre a indispensabilidade da criação de novos instrumentos para diminuir o descompasso entre a situação fática e a realidade registral, proporcionando aos ocupantes mecanismos de regularização da ocupação”⁴²³.

⁴²¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴²² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 180.

⁴²³ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 39.

Diante dos problemas ocasionados em virtude da formação dos núcleos urbanos informais, a Lei 13.465/2017 proporcionou alterações legislativas significativas no âmbito da temática de regularização fundiária urbana para fazer frente aos referidos problemas, dessa forma em determinados pontos a legislação criou novos institutos e, de outro lado, reformou os pontos necessários, abrangendo a questão dos instrumentos.

Assim, a legislação reuniu em um dispositivo os instrumentos possíveis de utilização em caso de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, prevê a Lei 13.465/2017 em seu Capítulo II, intitulado “Dos instrumentos da REURB”, o artigo 15, o qual preconiza que poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos, conforme os seguintes incisos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse; II - a usucapião; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil; IV - a arrecadação de bem vago; V - o consórcio imobiliário; VI - a desapropriação por interesse social; VII - o direito de preempção; VIII - a transferência do direito de construir; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente; X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda⁴²⁴.

Uma vez que cada núcleo urbano informal possui suas especificidades e singularidades, denotando seus problemas característicos, a Lei 13.465/2017 buscou trazer a previsão de diversos instrumentos para o enfrentamento dos inúmeros cenários existentes em relação à regularização fundiária urbana dos distintos núcleos urbanos informais. Assim, diante da supracitada previsão legal, o Poder Público possui uma variedade de instrumentos ao seu dispor para o respectivo emprego adequado a partir da análise jurídica no caso concreto, abrangendo diferentes casos possíveis.

Inicialmente, cumpre apontar que o rol é exemplificativo, podendo ser utilizados outros instrumentos adequados. Nesse sentido, segundo Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra,

⁴²⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

“no que tange aos institutos jurídicos utilizáveis na Reurb, é extensa a lista prevista, de forma meramente exemplificativa, no art. 15 da lei”⁴²⁵.

Os instrumentos da regularização fundiária urbana passaram a contar com uma considerável expressão quantitativa, uma vez que o artigo 15 da Lei 13.465/2017 elenca 15 instrumentos. Por ser um rol exemplificativo, comporta a utilização de outros institutos que sejam adequados ao caso concreto para a devida regularização fundiária urbana. Dessa forma, a Lei 13.465/2017 ao trazer um expressivo número de instrumentos, bem como possibilitar a efetivação de outros, almeja viabilizar mecanismos empregáveis para as mais diversas situações concretas de irregularidades, fomentando os meios para a obtenção da regularização fundiária urbana.

Dessa forma, a relação de institutos jurídicos elencados no artigo 15 supracitado da Lei 13.465/2017 é exemplificativa, isto é, não sendo um rol taxativo, podem ser utilizados outros institutos aptos e adequados ao caso concreto para a consecução dos objetivos da regularização fundiária urbana. Assim, “no procedimento de regularização fundiária, o ente regularizante pode se valer de qualquer instituto jurídico existente, seja ele previsto ou não na lei de regularização fundiária, que julgar necessário para atingir sua finalidade”⁴²⁶.

Cumprе apontar que o Decreto 9.310/2018, em seu artigo 8º, além de constar os instrumentos previstos no artigo 15 da Lei 13.465/2017, acrescentou três institutos ao rol exemplificativo: o condomínio de lotes, o loteamento de acesso controlado e o condomínio urbano simples.

Além de a possibilidade de utilizar no procedimento de regularização fundiária urbana instrumento não previsto no rol do artigo 15 da Lei 13.465/2017, uma vez que é meramente exemplificativo, existe a viabilidade de aplicar mais de um instrumento concomitantemente para a consecução dos objetivos da regularização fundiária urbana. Nesse sentido, o Decreto 9.310/2018 trouxe expressamente a referida viabilidade, prevendo em seu parágrafo único do artigo 8º que “na Reurb, poderão ser utilizados mais de um dos instrumentos previstos neste

⁴²⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 172.

⁴²⁶ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 172.

artigo”⁴²⁷. Assim, diferentes instrumentos podem ser empregados no mesmo procedimento de regularização fundiária urbana com intuito de propiciar a devida superação das irregularidades constatadas.

Dessa forma, os instrumentos previstos na Lei 13.465/2017 visam propiciar meios de operacionalização à regularização fundiária urbana, sendo cada instituto empregado diante do caso concreto, contribuindo, no seu modo, para a devida regularização do problema existente. Dentre os instrumentos previstos para a efetivação da regularização fundiária, segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco, “é importante destacar a legitimação de posse e a legitimação fundiária, haja vista a natureza das restrições ao direito de propriedade que decorrem dos referidos institutos”⁴²⁸.

Logo, devidamente abordados os aspectos introdutórios e gerais aos instrumentos da regularização fundiária urbana, a seguir, serão analisados os instrumentos da legitimação fundiária, da legitimação de posse e da demarcação urbanística, de forma individual e pormenorizada, em razão de sua relevância e de suas especificidades.

3.3.1 Legitimação fundiária

O presente item tratará especificamente da legitimação fundiária, instrumento de regularização fundiária urbana.

A Lei 13.465/2017 conceitua em seu artigo 11, inciso VII, a legitimação fundiária como mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da regularização fundiária urbana e, por sua vez, o artigo 23 da Lei 13.465/2017 prevê que a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da regularização fundiária urbana, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada,

⁴²⁷ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 363.

como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016⁴²⁹.

Conforme a Exposição de Motivos, a referida lei criou “uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária”⁴³⁰. Isto é, não existia a legitimação fundiária antes de sua previsão na Lei 13.465/2017, pois foi com o advento da citada lei que passou a existir o instituto, marcando com a sua inauguração um aspecto relevante e importante para o tema da regularização fundiária urbana, tanto pelo aspecto teórico, quanto prático.

Acerca do mencionado conceito, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que o instrumento da legitimação fundiária é “o ato administrativo praticado pelo ente processante da Reurb que permite atribuir, de forma originária, o direito real de propriedade do imóvel que está sendo regularizado aos ocupantes”⁴³¹.

Assim, a legislação criou um novo instituto a partir da observação das condições fáticas, principalmente como consequência de locais hipossuficientes carecedores de regularização. As necessidades e circunstâncias de determinado período histórico provocam a inevitável superação de certos institutos, assim como exigem a criação de novos instrumentos a partir das demandas sociais e econômicas vivenciadas.

Com base no conceito legal da legitimação fundiária supracitado, extrai-se que poderá incidir o instrumento tanto sobre área pública ou em área privada. Nesse sentido, explicam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco, acerca do caput artigo 23 da Lei 13.465/2017, “verifica-se que, diferentemente do que ocorre com a legitimação de posse, a

⁴²⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴³⁰ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴³¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 186.

legitimação fundiária pode incidir tanto em imóveis de titularidade privada como naqueles de titularidade pública”⁴³².

A legitimação fundiária é aplicada somente em caso de regularização fundiária urbana. Relativamente ao tema, Luiz Guilherme Loureiro assevera que, acerca da legitimação fundiária, “tal ato administrativo somente é possível no âmbito da regularização fundiária”⁴³³. A limitação de utilização da legitimação fundiária apenas em procedimento de regularização fundiária urbana decorre da previsão expressa do artigo 23 da Lei 13.465/2017, na qual consta o uso exclusivamente no âmbito da regularização fundiária urbana.

Outro aspecto relevante é de que o instrumento da legitimação fundiária tem como um de seus requisitos a observância de período, pois sofre restrição temporal, uma vez que deve observar a unidade imobiliária como integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016. A referida data é em razão da publicação da Medida Provisória 759, a qual, conforme exposto anteriormente, foi convertida na Lei 13.465/2017. Nesse sentido, além de constar o requisito temporal no artigo 23, igualmente o artigo 9 da referida lei traz a disposição de que “a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”⁴³⁴.

A Exposição de Motivos permite compreender a razão pela qual o instituto da legitimação fundiária foi criado. Nesse sentido, colhe-se da Exposição de Motivos:

Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é

⁴³² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 363.

⁴³³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 956.

⁴³⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado⁴³⁵.

Acerca do instituto da legitimação fundiária, Percy José Cleve Küster assevera que é o “mais importante e eficaz instrumento da regularização fundiária e, sem nenhum receio, podemos afirmar que com ele é possível regularizar a maior parte das patologias existentes (loteamentos clandestinos, irregulares, ocupações)”⁴³⁶. O referido instrumento adveio, em síntese, para possibilitar a operacionalização da regularização fundiária urbana em inúmeros casos concretos, propiciando efetivar a Lei 13.465/2017 e os seus respectivos objetivos.

Em caso de utilização do instrumento de legitimação fundiária, há pelo ocupante a aquisição originária de direito real de propriedade mediante ato respectivo do Poder Público. Dessa forma, por um lado o ato confere propriedade ao ocupante e de outro determina a perda da área pública ou privada. Assim, o ato exarado deve preencher os requisitos legais e, sobremaneira, diante da sua relevância, necessita salientar a fundamentação, estando sob o controle jurisdicional.

Cabe indicar que a legitimação fundiária é instituto próprio, não se confundindo, com a usucapião, apesar de determinadas semelhantes, como a forma originária de aquisição, uma vez que cada instituto tem seus respectivos requisitos.

Situação que gerou dúvidas em âmbito doutrinário foi a possibilidade ou não da utilização de legitimação fundiária na modalidade de regularização fundiária urbana específica (Reurb-E) em virtude da possível contradição dos dispositivos legais. Para a utilização da legitimação fundiária na modalidade de Reurb-S deverão ser obedecidos determinados requisitos específicos. Nesse sentido, preconiza o §1º do artigo 23 da Lei 13.465/2017:

Art. 23, §1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

⁴³⁵ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴³⁶ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p.25.

~~I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;~~

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação⁴³⁷.

É importante apontar que a redação original da Lei 13.465/2017, artigo 23, inciso I foi revogado pela redação dada pela Lei 14.118/2021. A nova redação possibilitou o preenchimento do requisito de quem seja proprietário de imóvel urbano ou rural, pois, diante da modificação, a vedação do instrumento de legitimação fundiária na Reurb-S foi prevista ao proprietário que seja exclusivo. A nova previsão legal busca afastar do instrumento da legitimação fundiária aquele que já é proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural.

Assim, o artigo 23, §1º, da Lei 13.465/2017 preconiza os requisitos para a utilização da legitimação fundiária em âmbito da Reurb-S, devendo ser preenchidos os seus respectivos critérios para o seu emprego. Cumpre enfatizar que, no caso do inciso III, é possível legitimação fundiária em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, desde que seja identificado pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação, como por exemplo em situações que promovam integração social, denotem geração de emprego e renda, bem como outras medidas voltadas aos aspectos sociais ou ambientais.

O artigo 23, §2º, da Lei 13.465/2017 prevê que por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da regularização fundiária urbana, o ocupante 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

⁴³⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

disserem respeito ao próprio legitimado⁴³⁸. Assim, na legitimação fundiária, independentemente da modalidade da regularização fundiária urbana, não podem ser opostos quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, salvo quando disserem respeito ao próprio legitimado. Dessa forma, compete ao ofício de registro de imóveis verificar as circunstâncias para que ocorra ou não o respectivo transporte previsto em lei.

Logo, partir da dicção do referido dispositivo, há possibilidade de utilização da legitimação fundiária em qualquer das modalidades, denotando conflito com o disposto no artigo 23, §1º, da Lei 13.465/2017, o qual preconiza expressamente que é direcionado apenas para a Reurb-S.

Existem, assim, pelo menos, dois posicionamentos: um compreende pela possibilidade e outro pela impossibilidade da utilização da legitimação fundiária em Reurb-E. Nessa perspectiva, Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari explicam que existem duas interpretações diversas: “*i*) a legitimação fundiária apenas será concedida no âmbito da Reurb-S; ou *ii*) a legitimação fundiária poderá ser concedida tanto na Reurb-E como na Reurb-S, mas apenas neste caso, o beneficiário ficará sujeito aos requisitos elencados no dispositivo”⁴³⁹. Pela perspectiva da adequação de tal utilização, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que, “a maior limitação de aplicabilidade da legitimação fundiária decorre do fato de apenas poder ser usada no âmbito da Reurb. E não importa a modalidade de Reurb, em ambas poderá ser usada”⁴⁴⁰.

Por sua vez, o artigo 23, §3º, da Lei 13.465/2017 preconiza que deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária⁴⁴¹. Ou seja, caso a aquisição não decorra da utilização da legitimação

⁴³⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴³⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 799.

⁴⁴⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 186.

⁴⁴¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

fundiária deverá ocorrer o transporte de eventuais inscrições, indisponibilidades ou gravames, caso existentes, da área maior originária para as respectivas matrículas.

Na hipótese de o núcleo urbano informal consolidado incidir sobre área pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, estão autorizados expressamente por meio da legislação a reconhecer a propriedade aos ocupantes mediante a legitimação fundiária. Nesse sentido, assevera o artigo 23, §4º, da Lei 13.465/2017 que na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária⁴⁴².

Pelo aspecto registral da legitimação fundiária, pontuam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que, “findo o procedimento e concedida a legitimação fundiária aos interessados, o poder público emitirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e a encaminhará ao registro de imóveis”⁴⁴³.

Assim, o artigo 23, §5º, da Lei 13.465/2017 prevê que no caso de legitimação fundiária o Poder Público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para o registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam⁴⁴⁴. Ressalta-se que “o interessante é que a norma prevê que ficam dispensadas a apresentação de título individualizado, podendo ser encaminhado sob a forma de listagem dos ocupantes, sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam”⁴⁴⁵.

⁴⁴² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁴³ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 186.

⁴⁴⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁴⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 187.

Em equivalente perspectiva, asseveram Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari que o legislador “autorizou que as informações no tocante ao lote e ao beneficiário possam constar da própria CRF, por listagem feita pelo Poder Público, com a informação da qualificação e identificação da respectiva área ocupada”⁴⁴⁶.

Além, a lei trouxe a possibilidade de inserção posterior de outros adquirentes que não tenham sido previstos na listagem inicial, possibilitando maior abrangência para a respectiva regularização. Nesse sentido, preconiza o artigo 23, §6º, da Lei 13.465/2017 que poderá o Poder Público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial⁴⁴⁷.

Quanto aos impostos, conforme exposto, a legitimação fundiária possui caráter originário, por consequência, não ocorre a incidência do imposto de transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e nem do imposto de transmissão *causa mortis* ou doação (ITCMD). Acerca da questão tributária relacionada ao tema, a ausência de pagamento de impostos pela transmissão da propriedade regularizada, segundo Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari, “foi um dos objetivos do legislador ao atribuir natureza originária à aquisição da propriedade pela legitimação fundiária, já que a carga tributária foi, por muito tempo, um dos principais obstáculos à plena regularização fundiária de áreas populares”⁴⁴⁸.

Referente ao ato a ser praticado no registro de imóveis, preconiza a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) em seu artigo 167, inciso I, item 43, o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), bem como no item subsequente há previsão do registro da legitimação fundiária. Assim, há previsão de um ato registral quanto à Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e outro registro para a legitimação fundiária.

⁴⁴⁶ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I.** São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.191.

⁴⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁴⁸ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I.** São Paulo: YK Editora, 2020, p. 803.

Logo, exposto o conceito do instrumento de legitimação fundiária, bem como suas respectivas características e desdobramentos, analisar-se-á em seguida o instrumento da legitimação de posse.

3.3.2 Legitimação de posse

Ao presente item cumpre analisar o instituto da legitimação de posse na regularização fundiária urbana.

Além da legitimação fundiária, outro instrumento preconizado na Lei 13.465/2017 é a legitimação de posse. A legitimação de posse era instituto já existente na Lei 11.977/2009, comumente conhecida como Lei Minha Casa Minha Vida, a qual foi revogada posteriormente pela Lei 13.465/2017 na parte referente à regularização fundiária urbana. Enquanto na legislação anterior o conceito de legitimação de posse estava intrinsecamente relacionado à demarcação urbanística, na lei posterior há desvinculação.

Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 trouxe o conceito de legitimação de posse em seu artigo 11, inciso VI, como ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da regularização fundiária urbana, conversível em aquisição de direito real de propriedade, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse⁴⁴⁹.

Por sua vez, o artigo 25 da Lei 13.465/2017 prevê que a legitimação de posse é instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária e constitui ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da regularização fundiária urbana, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁵⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Conforme o conceito mencionado, a legitimação de posse somente pode ser utilizada como instrumento para o procedimento de regularização fundiária, não sendo cabível a sua aplicação para outras finalidades. Nesse sentido, explicam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que a Lei 13.465/2017 “restringe a possibilidade do uso da legitimação de posse exclusivamente para os procedimentos de regularização fundiária”⁴⁵¹.

Portanto, a legitimação de posse é um instrumento previsto na Lei 13.465/2017 que propicia ao Poder Público conferir titulação em determinadas situações necessárias, não ocorrendo atribuição de propriedade, sendo o reconhecimento da posse, a qual ingressará no respectivo registro de imóveis, tendo efeito *erga omnes*.

Quanto ao aspecto registral, há previsão expressa na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) em seu artigo 167, inciso I, item 41, da possibilidade do registro da legitimação de posse. Posteriormente, a legitimação de posse poderá converter-se em propriedade, desde que preenchidos os requisitos legais, ou seja, é um instrumento que precede a propriedade.

Explicam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que o Poder Público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados e este poderá ser registrado na matrícula da unidade aberta, podendo ser transferido este direito por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, conforme previsão legal⁴⁵².

O título de legitimação de posse consiste no reconhecimento de direito em favor do ocupante por parte do Poder Público, cujo o registro não implica, de imediato, a transferência da propriedade da área, gerando apenas a publicidade do direito à posse do imóvel, marcando o início do prazo de cinco anos, após o qual o beneficiário desse direito poderá solicitar sua conversão em propriedade⁴⁵³. Assim, a legitimação de posse aponta a abertura do prazo, havendo necessidade de aguardar o transcurso do lapso temporal de cinco anos para que seja convertida em aquisição de direito real de propriedade.

⁴⁵¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 183.

⁴⁵² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 184.

⁴⁵³ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 184.

Já o §1º do artigo 25 da Lei 13.465/2017 preconiza que “a legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*”⁴⁵⁴. Isto é, a legitimação de posse é passível de transmissão e caso ocorra a transferência, seja por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, a eventual e posterior conversão da legitimação de posse em propriedade será em nome do novo adquirente.

Por sua vez, prevê o §2º do artigo 25 da Lei 13.465/2017 que a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público⁴⁵⁵. A justificativa para tal dispositivo vedando a utilização de legitimação de posse em área de titularidade do Poder Público seria em virtude da proibição prevista na Constituição Federal de usucapião de imóveis públicos.

Nesse sentido, a “legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público, pois de outra forma feriria a vedação constitucional à usucapião de imóveis públicos”⁴⁵⁶. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco destacam que “não é cabível a legitimação de posse em relação aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público”⁴⁵⁷.

Para a devida conversão do título de legitimação de posse em título de propriedade prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 26, que, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do artigo 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁵⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁵⁶ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 183.

⁴⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 363.

⁴⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Assim, a Lei 13.465/2017 aponta a necessidade de preenchimento dos requisitos do artigo 183 da Constituição Federal para a conversão da legitimação de posse em título de propriedade. A Constituição Federal prevê em seu artigo 183 os seguintes requisitos: área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados; posse por cinco anos de forma ininterrupta e sem oposição; utilização para sua moradia ou de sua família e, por fim, um requisito negativo, a de que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Logo, uma vez preenchidos os requisitos supracitados do artigo 183 da Constituição Federal, que trata da usucapião especial urbana, será possível a conversão da legitimação de posse em propriedade.

Permitindo maior alcance e efetivação do instrumento da legitimação de posse, o legislador, conforme a Lei 13.465/2017 em seu §1º do artigo 26, trouxe a previsão de que para os casos que não preenchem os requisitos do artigo 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente⁴⁵⁹.

Assim, a Lei 13.465/2017 possibilitou a conversão da legitimação de posse em título de propriedade aos casos que não cumpram o artigo 183 da Constituição Federal, contanto que preencham os requisitos de outra espécie de usucapião, concedendo maior abrangência ao instituto da legitimação de posse. Acerca do artigo 26, §1º, da Lei 13.465/2017 explicam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

A legitimação de posse também não restringe a conversão em propriedade nos casos de usucapião especial. Sendo o caso de usucapião de qualquer outra modalidade, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁶⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 184.

Assim, a conversão da legitimação de posse em direito real de propriedade pode decorrer da situação prevista no artigo 183 da Constituição Federal – usucapião especial – ou das demais espécies de usucapião, também denominadas de modalidades, como por exemplo, a usucapião extraordinária (artigo 1.238 do Código Civil), ordinária (artigo 1.242 do Código Civil), dentre outras, desde que preenchidos os respectivos requisitos previstos em lei.

Quanto à verificação dos requisitos, caberá ao oficial de registro de imóveis a respectiva análise do preenchimento dos requisitos legais para a devida conversão em direito real de propriedade.

Assim, o instrumento da legitimação de posse perpassa temporalmente pela concessão do título, pelo respectivo registro no competente registro de imóveis e, posteriormente, caso preenchido os requisitos legais, pela conversão em propriedade.

Prosseguindo quanto ao instrumento da legitimação de posse, prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 26, §2º, que após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário⁴⁶¹.

Dessa forma, a lei prevê expressamente a legitimação de posse, após convertida em propriedade, como modo de aquisição originária, não sendo o imóvel afetado com eventuais ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes em sua matrícula de origem. Portanto, tanto a legitimação fundiária, quanto a conversão de propriedade oriunda da legitimação de posse, são aquisições originárias, conforme preconiza expressamente a legislação, denotando, como consequências, dentre elas, a obtenção da propriedade livre de ônus e gravames. A referida situação é nominada por Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari de “fenômeno

⁴⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

da ineficacização dos títulos anteriores constantes da matrícula imobiliária, tal como no registro da usucapião”⁴⁶².

O artigo 27 da Lei 13.465/2017 prevê que o título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente quando constatado que as condições estipuladas deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento⁴⁶³. Acerca de mencionado dispositivo supracitado, Luiz Guilherme Loureiro exemplifica o desatendimento das condições estipuladas como o caso do “desvio do uso da unidade imobiliária”⁴⁶⁴.

Assim, caso o ocupante não observe as condições estabelecidas na Lei 13.465/2017, enquanto estiver transcorrendo o lapso temporal necessário para a respectiva conversão da legitimação de posse em propriedade, há viabilidade do título de legitimação de posse ser cancelado pelo Poder Público em âmbito administrativo. Acerca da legitimação de posse, “o título tem natureza precária”⁴⁶⁵, cujo o cancelamento do título de legitimação de posse ingressará no respectivo registro de imóveis a partir de um ato de averbação.

Quanto ao aspecto registral relacionado à conversão da legitimação de posse em propriedade, a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) preconiza em seu artigo 167, inciso I, item 42, a possibilidade do ato de registro da conversão da legitimação de posse em propriedade. Ou seja, há previsão de um ato registral quanto ao título concedido referente à legitimação de posse (Lei 6.015/73, artigo 167, inciso I, item 41), bem como outro registro, posteriormente, sendo diverso, para a situação da conversão da legitimação de posse em propriedade (Lei 6.015/73, artigo 167, inciso I, item 42). Acerca do tema, apontam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

O item 42 do inciso I do art. 167 da Lei de Registros Públicos prevê o registro da conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos previstos

⁴⁶² KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 796.

⁴⁶³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁶⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 958.

⁴⁶⁵ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 791.

pelo art. 60 da Lei n. 11.977/2009. Esta norma continua válida, mesmo que faça expressa menção à norma anterior revogada, pois apenas alterou-se a fonte das regras atuais do instituto⁴⁶⁶.

Portanto, exaurido e analisado o conceito do instrumento de legitimação de posse, bem como de sua respectiva conversão em propriedade, além de suas características e desdobramentos, analisar-se-á em seguida o instrumento da demarcação urbanística.

3.3.3 Demarcação urbanística

Ao presente item cumpre analisar o instituto de demarcação urbanística na regularização fundiária urbana.

A Lei 13.465/2017 trouxe expressamente o conceito da demarcação urbanística, uma vez que preconiza o artigo 11, inciso IV, que demarcação urbanística é o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município⁴⁶⁷.

O artigo 19 da Lei 13.465/2017 dispõe que o Poder Público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado⁴⁶⁸. Extrai-se do referido dispositivo que o procedimento de demarcação urbanística é facultativo, não representando requisito imprescindível para o procedimento de regularização fundiária urbana, sendo um instrumento que pode ou não ser utilizado pelo Poder Público.

⁴⁶⁶ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 185.

⁴⁶⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Assim, a demarcação urbanística visa delimitar a área que a regularização fundiária abrangerá, identificando também os seus respectivos ocupantes, sendo um procedimento antecedente. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, o procedimento de demarcação urbanística é “um instrumento útil que pode ser utilizado pelo agente promotor da regularização (mas que não é obrigatório)”⁴⁶⁹. Prossegue o referido autor explicando que a partir de tal instrumento “é possível identificar a situação da área e a caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”⁴⁷⁰.

Acerca do tema da demarcação urbanística, explicam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que é costumeiro que a ocupação irregular seja implantada sobre imóvel de terceiro (particular ou público), seja porque este terceiro foi quem promoveu o parcelamento irregular, seja porque a área foi invadida, sendo esta a realidade com a qual se defronta o ente que visa regularizar a situação dominial de determinada área, podendo ocorrer ainda que as áreas não regularizadas abranjam matrículas de múltiplos proprietários ou glebas não matriculadas, dificultando-se a promoção da regularização⁴⁷¹.

Para superar as supracitadas dificuldades pode-se utilizar o instrumento da demarcação urbanística. Acerca do tema, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Uma das ferramentas opcionais disponibilizadas, a qual muito pode ajudar a organizar e facilitar o procedimento, é a demarcação urbanista. Por meio dela o poder público poderá, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, confrontar a situação fática com o que se encontra registrado (ou não) e, feita a apuração, apresentar a descrição detalhada da área a ser regularizada ao registro de imóveis, de modo a identificar quais registros serão atingidos pela regularização fundiária e em quais proporções, permitindo a averbação dessa informação nos registros atingidos (sejam eles matrículas ou transcrições)⁴⁷².

⁴⁶⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

⁴⁷⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

⁴⁷¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 181.

⁴⁷² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 181.

A demarcação urbanística, “por si só, não transfere o domínio da propriedade e nem é condição para o processamento e a efetivação da Reurb”⁴⁷³. Isto é, o procedimento de demarcação urbanística não transfere a propriedade ou outros direitos reais, servindo, facultativamente, como forma preliminar para instrumentalizar o procedimento de regularização fundiária urbana, alcançando, ao final, o auto de demarcação urbanística.

O artigo 19, §1º, da Lei 13.465/2017 prevê que o auto de demarcação urbanística deve ser instruído com determinados documentos para o devido prosseguimento do procedimento. Nesse sentido, extrai-se de mencionado dispositivo que o auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos: I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis⁴⁷⁴.

A planta e o memorial descritivo exercem a instrução do auto de demarcação urbanística, sendo essenciais, uma vez que nos referidos documentos constam as medidas perimetrais, área total, coordenadas georreferenciadas, bem como a devida identificação dos confrontantes, das matrículas ou transcrições atingidas e proprietários identificados, além de ser necessário constar os proprietários não identificados. Ainda, é preciso instruir o auto de demarcação urbanística com a planta de sobreposição.

O procedimento da demarcação urbanística, conforme Luiz Guilherme Loureiro, “que pode ter por objeto a totalidade ou parte da área a ser regularizada, permite a edição do auto de demarcação urbanística”⁴⁷⁵. O artigo 19, §2º, da Lei 13.465/2017 preconiza as possibilidades de abrangência do auto de demarcação. Nessa acepção, colhe-se de mencionada norma que o

⁴⁷³ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 182.

⁴⁷⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁷⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou III - domínio público⁴⁷⁶.

Já o §3º do artigo 19 da Lei 13.465/2017 determina que “os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb”⁴⁷⁷, isto é, a demarcação urbanística é uma faculdade que pode ser utilizada caso seja necessário para determinado caso, não sendo obrigatória para o procedimento da regularização fundiária. Conforme Alberto Gentil de Almeida Pedroso, a demarcação urbanística é uma “ferramenta sem dúvida muito importante para identificação da área, recorte dos terrenos, ocupantes e demais dados relevantíssimos para a Reurb, mas continua não sendo obrigatória (art. 19, §3º)”⁴⁷⁸. Em perspectiva semelhante, afirmam Vitor Frederico Kumpel e Carla Modena Ferrari que a demarcação urbanística “tem natureza facultativa, mas é um instrumento muito útil para a identificação da área da Reurb, seus ocupantes e demais requisitos para a expedição da CRF”⁴⁷⁹.

Após a instrução com os documentos supracitados e com a abrangência devidamente limitada, o Poder Público deve realizar a notificação dos titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada para que apresentem ou não impugnação à demarcação urbanística. Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra explicam a razão pela qual os titulares de domínio e os confrontantes devem ser notificados, pois, a demarcação urbanística, “por afetar diretamente o interesse dos proprietários dos imóveis originais atingidos, exige que estes sejam notificados

⁴⁷⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁷⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁷⁸ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 27.

⁴⁷⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modena. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.225.

para se manifestarem⁴⁸⁰. Dessa forma, extrai-se do artigo 20 da Lei 13.465/2017 que o Poder Público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias⁴⁸¹.

Assim, conforme preconiza a norma supracitada, a notificação pode ser pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, devendo ocorrer no endereço que consta na matrícula ou da transcrição do imóvel.

Acerca da referida etapa da demarcação urbanística, preconizam os §1º e o §2º do artigo 20 da Lei 13.465/2017 que caso existam titulares de domínio ou confrontantes que não tenham sido identificados, ou não encontrados ou, ainda, que tenham recusado o recebimento da notificação, serão notificados por edital, a fim de que apresentem ou não impugnação à demarcação urbanística, devendo o edital veicular o resumo do auto de demarcação urbanística. Nesse sentido, extrai-se de mencionados dispositivos que eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias, contendo o edital resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado⁴⁸².

Por sua vez, o §3º prevê que “a ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística”⁴⁸³. Portanto, a inércia dos titulares de domínio e dos confrontantes não impedirá o prosseguimento do procedimento, uma vez que a inexistência de manifestação será presumida como concordância. O dispositivo tem

⁴⁸⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 182.

⁴⁸¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁸² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁸³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

como intuito possibilitar o desenvolvimento do procedimento, não criando adversidades diante da inação dos titulares de domínio e dos confrontantes.

Com idêntico intuito de permitir o progresso do procedimento, o §4º preconiza que se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao Poder Público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada⁴⁸⁴, ou seja, a legislação almeja oportunizar a continuidade do procedimento na parte em que não foi impugnada, podendo o Poder Público avançar com o procedimento no que se refere à parte que não foi impugnada.

Outra situação facilitadora prevista pela legislação é o artigo 20, §5º, da Lei 13.465/2017, o qual prevê que a critério do Poder Público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado⁴⁸⁵. Logo, a lei possibilita uma opção ao Poder Público de realizar as notificações dos titulares de domínio e dos confrontantes pelo ofício de registro de imóveis competente, dando maior celeridade ao procedimento. Embora a lei preveja a faculdade do Poder Público optar em realizar as notificações por intermédio do ofício de registro de imóveis, caso opte, deverá o Poder Público, obrigatoriamente, buscar o ofício de registro de imóveis competente, isto é, da localidade do núcleo urbano informal a ser regularizado.

A notificação, conforme prevê o §6º do artigo 20 da Lei 13.465/2017, conterà a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb⁴⁸⁶. Portanto, independentemente se a notificação for realizada pelo Poder Público ou pelo ofício de registro de imóveis, é imprescindível especificar no conteúdo direcionado a advertência de que a ausência de

⁴⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da regularização fundiária urbana.

Por sua vez, o artigo 21 prevê que “na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos”⁴⁸⁷. Assim, o mencionado dispositivo também trouxe previsão no intuito de facilitar o prosseguimento do procedimento, possibilitando a utilização de procedimento extrajudicial de composição de conflitos. Dessa forma, diante da impugnação apresentada, é possível dirimir o conflito existente em âmbito extrajudicial, oportunizando a continuidade do procedimento. Conforme Alberto Gentil de Almeida Pedroso, o esforço na busca de composição dos interesses entre os envolvidos e o impugnante “pode ocorrer mediante sessão de conciliação/mediação dentro da Municipalidade (por equipe habilitada para tanto) ou nas dependências do Tribunal de Justiça, mais especificamente nos CEJUSCs instalados nas diversas Comarcas do Estado”⁴⁸⁸.

Quanto à demarcação urbanística, o artigo 22 assevera que decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas⁴⁸⁹. Assim, esgotado o prazo sem apresentação de impugnação ou caso apresentada a impugnação e solucionado o conflito existente, o auto de demarcação urbanística será enviado ao registro de imóveis para a realização dos atos respectivos. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “se houver a fase de Demarcação Urbanística prévia, o Cartório de Imóveis será instado a averbar o Auto de Demarcação Urbanística, criando, se for o caso, a matrícula matriz da regularização fundiária”⁴⁹⁰.

Acerca da averbação a ser efetuada pelo registro de imóveis respectivo, preconiza o artigo 22, §1º, da Lei 13.465/2017 que a averbação informará: I - a área total e o perímetro

⁴⁸⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁸⁸ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 28.

⁴⁸⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁹⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 36.

correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores⁴⁹¹. A referida averbação não altera ou transfere a propriedade ou outros direitos reais, mas importa em realizar a publicidade da ocorrência do procedimento de demarcação urbanística, tornando cognoscível e possibilitando a oponibilidade *erga omnes*, promovendo, dessa forma, segurança jurídica.

Em caso de o auto de demarcação urbanística atingir imóveis ainda não matriculados, será aberta matrícula para realizar a averbação do auto, restando dispensadas a retificação e a apuração de área remanescente, caso abranja parcialmente a área. Nesse sentido, prevê o artigo 22, §2º, da Lei 13.465/2017 que na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente⁴⁹².

A Lei 13.465/2017 assevera em seu artigo 22, §3º, que nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o §2º supracitado, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro. Assim, caso o imóvel esteja matriculado em outra circunscrição e a atribuição tenha sido alterada, ou seja, tenha passado a ser de outro ofício de registro de imóveis, para a abertura da nova matrícula, o oficial requererá as certidões atualizadas do registro anterior, sem necessidade de ser provocado, procedendo de ofício.

Por sua vez, se o auto de demarcação urbanística abranger imóveis localizados em mais de uma circunscrição imobiliária, isto é, de competência de mais de um ofício de registro de imóveis, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento deverá comunicar os demais ofícios abrangidos para a devida averbação da demarcação urbanística nas matrículas englobadas. Acerca do tema, preconiza o artigo 22, §4º, da Lei 13.465/2017 que na hipótese de

⁴⁹¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁹² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas⁴⁹³.

Há a possibilidade de o auto de demarcação urbanística conter área maior do que as constantes nas matrículas abrangidas, o que não impedirá a devida averbação respectiva, já que o artigo 22, §5º, da Lei 13.465/2017 preconiza que “a demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores”⁴⁹⁴. Acerca do tema, assevera Michely Freire Fonseca Cunha que “não é necessário disponibilidade jurídica de área nos registros anteriores, ou seja, é possível que o auto de demarcação urbanística reflita área total superior à área que constará das matrículas e das transcrições anteriores existentes no cartório”⁴⁹⁵. Em idêntica perspectiva afirmam Vitor Frederico Kämpel e Carla Modina Ferrari que a “averbação não exige que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística seja idêntica à área tabular, ou seja, ainda que supere a área disponível nos registros anteriores, a averbação é viável e legal”⁴⁹⁶. Portanto, mesmo que a área de demarcação urbanística seja maior que a área constante das matrículas ocorrerá a averbação.

Quanto ao procedimento da demarcação urbanística, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 22, §6º, que “não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido”⁴⁹⁷. Dessa forma, a lei determina a desnecessidade de retificação da área não abrangida para fins de averbação da demarcação urbanística.

⁴⁹³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁹⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁴⁹⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 17.

⁴⁹⁶ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.227.

⁴⁹⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Portanto, segundo Michely Freire Fonseca Cunha, com a utilização da demarcação urbanística “haverá a demarcação prévia da área do núcleo urbano informal, com abertura da matrícula matriz antes do registro da REURB, ou seja, há uma delimitação do perímetro externo da área que será objeto de registro da Certidão de Regularização Fundiária”⁴⁹⁸. Nesse sentido, “se não houver demarcação urbanística prévia, a abertura da matrícula matriz, o parcelamento do solo e a titulação serão objeto de registro, mediante requerimento único apresentado no cartório de imóveis”⁴⁹⁹.

Logo, superado o subitem relativo ao instituto da demarcação urbanística, com a devida abordagem de seu conceito e demais aspectos, analisar-se-á no próximo item o procedimento da regularização fundiária urbana.

3.4 PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

No presente item, analisar-se-á o procedimento da regularização fundiária urbana previsto pela Lei 13.465/2017, abrangendo a legitimidade para requerer a regularização, a análise do requerimento, as notificações, os editais, o projeto de regularização e a conclusão do procedimento.

A regularização fundiária urbana, conforme exposto, trata de questões complexas, uma vez que abrange diversas áreas do conhecimento de forma concomitante. Nesse sentido, a regularização fundiária urbana necessita de um procedimento para propiciar a consecução de seus objetivos e princípios. Assim, a Lei 13.465/2017 estruturou o procedimento, com normas específicas tratando do tema.

Acerca do procedimento perante o ente público, segundo a Exposição de Motivos, “a proposta normativa contempla procedimento administrativo orientado pela simplicidade e consensualidade”⁵⁰⁰. Nessa perspectiva, o legislador, ao normatizar o tema referente à

⁴⁹⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 33.

⁴⁹⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 33.

⁵⁰⁰ 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

regularização fundiária urbana, buscou simplificar o procedimento, bem como orientou a legislação para a consensualidade.

Colhe-se da Exposição de Motivos que os requerimentos de instauração da regularização fundiária urbana serão direcionados “ao Município ou ao Distrito Federal, que deverão processá-los, porquanto próximos à tutela dos assuntos locais”⁵⁰¹. Diante da Lei 13.465/2017, houve ampliação do protagonismo dos Municípios ao serem incumbidos da atribuição de processar a regularização fundiária urbana. Assim, ocorreu uma escolha legislativa para destacar o âmbito local, sobrelevando-se a responsabilidade dos Municípios, cada qual dentro de suas respectivas áreas, para efetivar a regularização fundiária urbana e, conseqüentemente, os direitos relacionados.

Acerca da diferença procedimental da Lei 11.977/2009 e da atual, a qual atribuiu ao Município a incumbência da tramitação, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que, pela lei anterior, o procedimento de regularização fundiária urbana tramitava perante o registro de imóveis, “contudo, na nova sistemática, todo o procedimento deverá tramitar perante o Município no qual se encontra situado o núcleo urbano que deverá ser regularizado, conforme dispõe o art. 30 da Lei n. 13.465/2017”⁵⁰².

No caso da regularização fundiária urbana, a Lei 11.977/2009 trazia a previsão da tramitação do procedimento perante o ofício de registro de imóveis competente, promovendo, dessa forma, a desjudicialização do tema. Por sua vez, mantendo o procedimento em âmbito extrajudicial, a Lei 13.465/2017 deslocou a incumbência da tramitação do procedimento do ofício de registro de imóveis para o Município.

A previsão legal de que o procedimento deve tramitar perante a municipalidade do respectivo núcleo urbano informal, isto é, de forma extrajudicial, denota a necessidade da

fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰¹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 171.

consensualidade e colaboração. A regularização fundiária é um procedimento que tramita perante “a municipalidade e envolve mais do que a regularização dominial dos ocupantes das áreas, abrangendo ainda sua regularização urbanística e ambiental de acordo com os casos específicos”⁵⁰³.

Apesar da previsão de atribuição ao Município para realizar o procedimento de regularização fundiária urbana, há possibilidade de obtenção de contribuição e auxílio técnico com o Estado e a União, no intuito de amparar o desenvolvimento da tramitação. Conforme a Exposição de Motivos, “por certo, os Municípios e o Distrito Federal poderão atuar em regime de colaboração com os Estados e a União, com o propósito de obter auxílio técnico e, eventualmente, financeiro, de modo a efetivar a REURB”⁵⁰⁴.

Relativamente ao procedimento de regularização fundiária urbana, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Todo o procedimento, como a avaliação de classificação de modalidade, legitimidade da pessoa de pedir e o próprio julgamento da viabilidade do pedido, tramitará perante a municipalidade, a qual julgará ao final o procedimento e concederá, atendidos os requisitos específicos de cada caso, o título necessário para o registro da aquisição da propriedade dos imóveis aos ocupantes⁵⁰⁵.

O procedimento administrativo da regularização fundiária é dividido em fases. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 em seu artigo 28 divide nas seguintes fases: I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização

⁵⁰³ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 187.

⁵⁰⁴ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 171.

fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada⁵⁰⁶.

Ou seja, em síntese o procedimento de regularização fundiária urbana ocorrerá com o requerimento inicial por um dos legitimados, análise do requerimento inicial, expedições das notificações e dos editais, elaboração do projeto de regularização fundiária, decisão de saneamento do procedimento administrativo, decisão de conclusão, expedição da certidão de regularização fundiária (CRF) e efetivação dos atos registrares cabíveis no ofício de registro de imóveis competente. O referido procedimento deverá ser devidamente observado, uma vez que, segundo Luiz Guilherme Loureiro, “a validade do ato administrativo (e do título registral concernente) depende da observância das formalidades legais, da regularidade do procedimento e da ausência de vício de incompetência”⁵⁰⁷.

O artigo 28, em seu parágrafo único, da Lei 13.465/2017 preconiza que não impedirá a Reurb a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana⁵⁰⁸. Conforme prevê o referido dispositivo, não impedirá a regularização fundiária urbana a ausência de lei municipal tratando de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis ao tema. Logo, é prescindível legislação municipal abordando regularização fundiária urbana, podendo ser efetivada a regularização independentemente de existência de legislação local.

Relativamente ao assunto, explica Michely Freire Fonseca Cunha que “no caso de ausência de Lei Municipal ou Plano Diretor determinando a expansão do perímetro urbano, tal fato não é óbice para a instauração da regularização fundiária”⁵⁰⁹. Assim, apesar da falta de legislação municipal, não há proibição para o procedimento de regularização fundiária urbana.

⁵⁰⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 942.

⁵⁰⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁰⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 21.

A exigência de Lei Municipal ou Plano Diretor restringe-se “ao planejamento urbano necessário para a aprovação de novos parcelamentos e não para situações consolidadas”⁵¹⁰.

Devidamente expostos os aspectos gerais e introdutórios do procedimento de regularização fundiária, a seguir, nos próximos subitens, serão analisadas individualmente cada uma de suas etapas.

3.4.1 Legitimados para requerer a regularização fundiária urbana

Exauridos os aspectos gerais e introdutórios do procedimento, cabe ao presente subitem expor os legitimados para requerer a regularização fundiária urbana.

Na Seção II das Disposições Gerais, a qual é denominada “Dos Legitimados para Requerer a Reurb”, o artigo 14 da Lei 13.465/2017 prevê os legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, separando-os nos seguintes incisos: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público⁵¹¹.

O inciso I trata dos entes federativos, os quais podem requerer a regularização fundiária urbana, sendo eles a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por entidades da administração indireta. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “o Município, como administração direta, é o autor do procedimento de regularização fundiária e, por isso,

⁵¹⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 21.

⁵¹¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

pode instaurar, de ofício, a regularização fundiária de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REURB-E)”⁵¹².

Além da possibilidade direta, há a alternativa de requerimento pela administração indireta. Nesse sentido, “as entidades da administração pública indiretas do Município podem apresentar requerimento formal de instauração do procedimento”⁵¹³, não havendo necessidade de justificação ou relação na legitimidade para requerer, também denominada de pertinência temática.

Por sua vez, o inciso II retrata a legitimidade dos próprios beneficiários da regularização fundiária urbana. No tocante às cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como outras associações civis, a lei não demanda um lapso mínimo de início da atividade, todavia exige pertinência temática⁵¹⁴. Nesse sentido, o artigo 14, inciso II da Lei 13.465/2017 prevê ao final do dispositivo: “que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana”⁵¹⁵, denotando a necessidade de pertinência temática.

Quanto aos incisos seguintes, comparando com a legislação anterior (Lei 11.977/2009), extrai-se que a Lei 13.465/2017 aumentou a relação de legitimados, tendo sido incluídos os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores (inciso III), a Defensoria Pública (inciso IV) e o Ministério Público (inciso V). Assim, diante do incremento do rol de legitimados, a Lei 13.465/2017 oportunizou maior amplitude e alcance para o início do procedimento de regularização fundiária urbana. Sobre a legitimação para requerer o procedimento de regularização fundiária urbana, destaca a Exposição de Motivos:

O texto prevê rol ampliado de legitimados a requerer a instauração do procedimento administrativo da REURB. Dito rol contempla, em grau de

⁵¹² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 37.

⁵¹³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 37.

⁵¹⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 37.

⁵¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

inovação, além do Ministério Público, a possibilidade de o proprietário, o incorporador ou o loteador requererem a instauração da REURB, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal, já existentes⁵¹⁶.

A Defensoria Pública “poderá apresentar requerimento referente a núcleos onde os ocupantes são, predominantemente, de baixa renda”⁵¹⁷. Por sua vez, conforme a referida autora, “os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores e o Ministério Público também são legitimados e não há particularidades no requerimento apresentado por eles”⁵¹⁸. Acerca do acréscimo da legitimidade da Defensoria Pública e do Ministério Público, assevera Percy José Cleve Küster que a mencionada lei “teve o propósito de possibilitar o acesso ao processo de regularização fundiária à população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social”⁵¹⁹.

O artigo 14, §1º, da Lei 13.465/2017 prevê que “os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro”⁵²⁰. Isto é, os legitimados do rol, além da possibilidade de requerimento de instauração de regularização fundiária, detêm legitimidade também para requerer os atos de registro perante o ofício de registro de imóveis respectivo. Relativamente ao tema, segundo Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra, o artigo 14, §1º, da Lei 13.465/2017 “afirma que tais pessoas são legitimadas não somente a promover todos os atos necessários à regularização fundiária, mas também a requerer os atos de registro”⁵²¹.

Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, o artigo 14, §2º, da Lei 13.465/2017 prevê que a

⁵¹⁶ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵¹⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 37.

⁵¹⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 38.

⁵¹⁹ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 302

⁵²⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵²¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 171.

conclusão da regularização fundiária urbana confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais⁵²². Assim, quem arcar com os custos e obrigações do procedimento de regularização fundiária urbana para regularizar os núcleos urbanos informais oriundos de casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal poderá regressar em face dos responsáveis pela implantação.

Por fim, ainda quanto à legitimidade, o artigo 14, §3º, da Lei 13.465/2017 preconiza que o requerimento de instauração da regularização fundiária urbana por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal⁵²³.

Dessa forma, a lei assevera que mesmo os proprietários de terreno, loteadores e incorporadores requerendo a regularização fundiária urbana não estarão ressalvados de suas responsabilidades administrativa, civil ou criminal, pois, ainda que o causador da formação do núcleo urbano informal requeira a devida regularização do local, continuará sujeito às demais responsabilidades, sendo situações independentes a regularização e a verificação de responsabilidade nas respectivas esferas, no intuito de desestimular a intencional formação de irregularidades para, posteriormente, utilizar da regularização fundiária urbana, o que feriria a finalidade da norma e o interesse coletivo.

Portanto, superado o subitem relativo aos legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, com a devida abordagem de seu rol, preceitos normativos e demais desdobramentos, expor-se-á no próximo subitem a análise do requerimento de regularização fundiária urbana.

⁵²² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵²³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

3.4.2 Análise do requerimento de regularização fundiária urbana

Exaurido o subitem anterior referente aos legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, cumpre ao presente subitem expor a análise que deve ser realizada do requerimento de regularização fundiária urbana.

A partir do requerimento inicial por um dos legitimados, listados no subitem anterior, inicia-se a tramitação do pedido junto ao ente municipal. Após a apresentação do pedido de regularização fundiária urbana, cumpre ao Município analisar o requerimento inicial, determinando a instauração do procedimento ou o indeferimento. Destaca-se que, sendo o próprio Município um dos legitimados, o procedimento poderá ser iniciado também de ofício. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “havendo requerimento apresentado ao Município, ou o ente público municipal deseje instaurar a regularização fundiária de ofício, passa-se à fase de procedimento do pedido, com a instauração formal da REURB”⁵²⁴.

É importante relacionar que, para fins de cumprimento do objetivo da regularização fundiária urbana de priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (artigo 10, inciso III, Lei 13.465/2017), o artigo 31, §8º, da Lei 13.465/2017 prevê que o requerimento de instauração da regularização fundiária urbana ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o Poder Público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento⁵²⁵.

Assim, a partir do requerimento ou manifestação de interesse na regularização fundiária urbana deve ser observada a manutenção dos ocupantes dos núcleos urbanos informais em áreas públicas até a finalização do procedimento. Nessa perspectiva, a lei optou por conservar os

⁵²⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 41.

⁵²⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

ocupantes na localidade com base no requerimento, mantendo-os no núcleo urbano informal até, pelo menos, o desfecho do procedimento de regularização fundiária urbana.

Conforme prevê o artigo 32 da Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados⁵²⁶. Nesse sentido, “a decisão instauradora está prevista no artigo 32 da Lei nº 13.465/2017 e no artigo 24 do Decreto nº 9.310/2018 e pode ser subscrita pelo Prefeito, ou por quem lhe faça as vezes”⁵²⁷.

A Lei 13.465/2017 não estipulou os prazos entre as etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana, somente “fixou que o Município deverá classificar, no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), uma das modalidades da REURB (interesse social ou específico), ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento”⁵²⁸. Dessa forma, na presente etapa, o Município deve analisar o requerimento inicial e, em caso de instauração do procedimento de regularização fundiária urbana, deverá classificar e fixar uma das modalidades, podendo ser regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) ou regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). Assim, prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 30 que compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb⁵²⁹.

Caso a regularização fundiária urbana tenha sido requerida pela União ou por algum dos Estados, a responsabilidade pela classificação será do ente federativo instaurador. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 aponta em seu artigo 30, §1º, que “na Reurb requerida pela União

⁵²⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵²⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 41.

⁵²⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 42.

⁵²⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador”⁵³⁰.

Almejando dar celeridade ao procedimento de regularização fundiária urbana, o legislador trouxe expressamente prazo para que o Município realize a classificação. Dessa forma, o Município deve realizar a classificação e fixar uma das modalidades de regularização fundiária urbana no prazo de até 180 dias. Nessa perspectiva, prevê o artigo 30, §2º da Lei 13.465/2017 que o Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento⁵³¹.

A mencionada previsão decorre de que a Lei 13.465/2017 foi estruturada com intuito de sistematizar o tema da regularização fundiária urbana, tendo o propósito de dar maior celeridade ao procedimento e efetivação. Tem-se como ideal que “o Município defina um cronograma mínimo com prazos entre as etapas da regularização fundiária, para que o procedimento não se atrase, prejudicando a empresa contratada ou o legitimado individual ou coletivo”⁵³². Desse modo, “a mora em instaurar a REURB, fixar critérios objetivos, ou avaliar os projetos e aprová-los conduz a um procedimento mais oneroso para os responsáveis técnicos elaboradores do levantamento planialtimétrico, urbanístico e ambiental”⁵³³.

Por sua vez, o indeferimento pode comportar possibilidade de sanar eventual vício ou pode dar-se de plano, em virtude da impossibilidade de corrigir o problema verificado. Na primeira hipótese, o Município deve indicar as medidas a serem adotadas pelo requerente, no intuito da reformulação pelo apresentante e à reavaliação do requerimento pela municipalidade. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017, em seu artigo 32, parágrafo único, prevê que na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da regularização fundiária urbana, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à

⁵³⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵³¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵³² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 42.

⁵³³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 47.

reavaliação do requerimento, quando for o caso⁵³⁴. Acerca do tema, destaca-se que “a decisão denegatória da instauração da regularização fundiária é excepcional e se limita a casos restritos”⁵³⁵.

É caso de indeferir o pedido de regularização fundiária urbana “se o núcleo não se consolidou, hipótese em que ainda é aplicável a Lei nº 6.766/1979 ou a Lei 4.591/1964 ou, ainda, a legislação municipal vigente para o parcelamento e edificação”⁵³⁶. Acerca da referida possibilidade, cumpre apontar que a Lei 13.465/2017 prevê no artigo 11, inciso III, que núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município⁵³⁷.

Outra situação para indeferimento do pedido de regularização fundiária urbana é quando o núcleo urbano não é informal, isto é, o núcleo não é clandestino, nem irregular ou de alguma forma exista a possibilidade de realizar a titulação de seus ocupantes. Nesse sentido, conforme já exposto, a Lei 13.465/2017 prevê que em seu artigo 11, inciso II, que núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização⁵³⁸. Sobre o assunto, afirma Michely Freire Fonseca Cunha:

Se há possibilidade de resolver o defeito registral do legitimado pela via ordinária como, por exemplo, registrando a escritura de compra e venda ou um inventário, não há interesse de intervenção do Poder Público Municipal na

⁵³⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵³⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 47.

⁵³⁶ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 47.

⁵³⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵³⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

regularização fundiária, o que também representa um motivo para indeferimento do pedido formulado⁵³⁹.

A Lei 13.465/2017, prevendo a possibilidade de que o Município não realize os atos para o devido prosseguimento do procedimento de regularização fundiária urbana, no intuito de facilitar e promover a devida tramitação, trouxe a previsão em seu artigo 30, §3º, de que a inércia implica a automática fixação da modalidade de classificação da regularização fundiária urbana indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique⁵⁴⁰.

Em caso de apresentação do requerimento inicial por um dos legitimados, conforme preconiza a Lei 13.465/2017, com a devida análise do pedido de forma a instaurar a regularização fundiária urbana e a respectiva classificação da modalidade, o procedimento deverá prosseguir para as etapas seguintes.

Dessa forma, superada a etapa de análise do requerimento de regularização fundiária, com o procedimento devidamente instaurado e com a respectiva classificação da modalidade (Reurb-S ou Reurb-E), deverá realizar o planejamento, possibilitando, posteriormente, alcançar a etapa das notificações e editais.

No planejamento, Luiz Guilherme Loureiro afirma que “nesta fase o ente municipal pode se deparar com situações complexas”⁵⁴¹. Nessa perspectiva, a Lei 13.465/2017 prevê que a regularização fundiária urbana pode ser realizada em fases, adequando-se à complexidade. Assim, em situações complexas, como no caso de grande quantitativo de imóveis ou ocupantes no núcleo urbano informal, bem como por outros aspectos que devem ser analisados no caso concreto, o Município pode planejar e realizar respectivamente a divisão em núcleos menores, possibilitando um desenvolvimento adequado do procedimento. Relativamente ao tema da realização em fases, afirma Michely Freire Fonseca Cunha:

⁵³⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 47.

⁵⁴⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

O Município poderá dividir o núcleo maior em núcleos menores de regularização (REURB por quadra ou lote a lote) ou, ainda, que o procedimento referente àquele núcleo (maior ou menor) será feito por partes, ou seja, precedida ou não de demarcação urbanística, incluindo ou não parcelas que necessitem de estudos técnicos ambientais ou de áreas de risco; ou ainda que serão concluídos em primeiro lugar os núcleos consolidados que já tenham infraestrutura mínima, para depois regularizar os núcleos dotados de pouco ou nenhuma infraestrutura essencial⁵⁴².

A possibilidade de realizar regularização fundiária urbana de lote ou unidade isolada “deve ser considerada pelo Município em casos muito específicos e que não exijam, por exemplo, a elaboração do PRF (Projeto de Regularização Fundiária)”⁵⁴³. Em caso de necessidade de elaboração do PRF, “o ideal é que o Município conclua a REURB de uma quadra para evitar prejuízo aos cofres públicos, bem como para que as áreas públicas sejam devidamente regularizadas”⁵⁴⁴.

Nesse sentido, prevê o artigo 36, §3º, do Decreto nº 9.310/2018, alterado pelo Decreto nº 9.597/2018, que para que seja aprovada a regularização fundiária urbana de área de núcleos urbanos informais, ou de parcela dela, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, será elaborado o estudo técnico para situação de risco, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada⁵⁴⁵. Ressalta-se que “as demais unidades não localizadas em áreas de risco ou ambientalmente protegidas podem ser concluídas com expedição e registro da CRF (Certidão de Regularização Fundiária)”⁵⁴⁶.

Outro aspecto relevante que deve ser analisado a partir do requerimento da regularização fundiária urbana é a classificação em área urbana ou área rural. Acerca da possibilidade de regularização fundiária urbana em área rural, a lei federal, em seu artigo 11, inciso I, e o decreto

⁵⁴² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 19.

⁵⁴³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 20.

⁵⁴⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 20.

⁵⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁴⁶ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 20.

regulamentador, respectivamente em seu artigo 3º, inciso I, preconizam a possibilidade de instauração e conclusão da REURB em área ainda qualificada como rural, desde que o imóvel esteja abaixo da fração mínima de parcelamento definida pelo INCRA⁵⁴⁷.

A lei viabiliza a regularização fundiária do núcleo urbano informal localizado fora do perímetro urbano, em área qualificada como rural, “desde que os imóveis a serem regularizados estejam abaixo da fração mínima de parcelamento e tenham uso urbano”⁵⁴⁸. Acerca do tema, afirma João Pedro Lamana Paiva que “a natureza do imóvel é relevante, o que é determinado pela sua destinação, e não pela sua localização”⁵⁴⁹.

Portanto, é permitida a regularização fundiária urbana em área rural em determinadas situações, pois o artigo 11 da Lei 13.465/2017 prevê como critério do núcleo urbano a destinação com a conjugação da extensão da área. Assim, poderá ocorrer regularização fundiária urbana ainda que área seja inscrita como rural, uma vez que o parâmetro para determinar se a área é urbana ou rural é o da destinação e não o da localização. Isto é, pode ocorrer a regularização de imóveis com finalidade urbana localizados em área rural. A referida possibilidade de regularização fundiária urbana em área rural consubstancia maior amplitude e efetivação da Lei 13.465/2017, uma vez que engloba a área rural com destinação urbana. Segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo, “a Lei 13.465/2017 admitiu expressamente a Regularização Fundiária Urbana em imóveis situados tanto em área urbana como em área qualificada ou inscrita como rural, desde que seus usos e características sejam urbanos”⁵⁵⁰.

O critério previsto é o da utilização, com sua respectiva destinação e não meramente o requisito da localização. Nesse sentido, extrai-se da Exposição de Motivos que, a partir do “conceito funcional formulado, o núcleo urbano informal não fica circunscrito ao perímetro

⁵⁴⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 20.

⁵⁴⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 47.

⁵⁴⁹ PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 30.

⁵⁵⁰ MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei 13.465/2017 e Decreto n.º 9.310/2018**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 93.

urbano dos Municípios. Deste modo, os benefícios da REURB alcançam, também, imóveis formalmente situados na zona rural, desde que possuam ocupação e destinação urbanas⁵⁵¹.

Acerca do tema, no mesmo sentido, também explica Luiz Guilherme Loureiro que “para fins de qualificação da gleba como urbana, nos termos da Lei n. 13.465/2017, o critério a ser adotado não é o da localização da área (zona rural ou zona urbana) e sim o da sua destinação”⁵⁵². Assevera o referido autor que “podem ser regularizados os imóveis com finalidade urbana, ainda que situados na zona rural, desde que tenham área inferior ao módulo mínimo do parcelamento”⁵⁵³. Com idêntica posição, afirma João Pedro Lamana Paiva que “a regularização dar-se-á mesmo se o imóvel estiver localizado na zona rural, desde que tenha destinação urbana”⁵⁵⁴.

Em relação ao aspecto prático da incidência da previsão legislativa, é recorrente a “existência de núcleos urbanos (povoados e vilas) consolidados fora do perímetro definido como urbano pelo Município e que exigem a atuação do gestor municipal para garantir o acesso a outros direitos fundamentais, tais como educação e saúde”⁵⁵⁵. O dispositivo legal teve como intuito abranger a situação fática supracitada, a qual possui recorrência prática, possibilitando a regularização.

Devidamente exposto a análise que deve ser realizado do requerimento de regularização fundiária urbana, bem como suas respectivas características e desdobramentos, analisar-se-á em seguida a fase das notificações e editais.

⁵⁵¹ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁵² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 939.

⁵⁵³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 939.

⁵⁵⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 30.

⁵⁵⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 24.

3.4.3 Notificações e editais do procedimento da regularização fundiária urbana

Exaurido o subitem anterior atinente à análise do requerimento, ao presente subitem cabe expor as notificações e os editais do procedimento da regularização fundiária urbana e seus respectivos desdobramentos.

Posteriormente ao requerimento e à instauração da regularização fundiária urbana, Luiz Guilherme Loureiro aponta que a fase seguinte “é a da publicidade e contraditório”⁵⁵⁶. Assim, mediante notificações e editais será dada publicidade, tornando cognoscível o procedimento e oportunizando a manifestação dos titulares e confrontantes. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “a notificação é o instrumento que permite dar ciência a eventuais interessados sobre o processamento da REURB, perante o Município”⁵⁵⁷.

Para realizar as respectivas notificações, o Município precisa efetuar o minucioso trabalho de identificar todos os titulares dos imóveis atingidos pelo procedimento de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, “todas as pessoas afetadas pela edição do ato administrativo (titulares registrares dos imóveis ocupados, loteadores etc.) devem ser notificadas para, querendo, apresentar impugnações”⁵⁵⁸. Assim, a partir das respectivas notificações, é dada oportunidade para a impugnação ser devidamente oferecida.

Uma vez requerida e instaurada a regularização fundiária urbana, o Município deve diligenciar para determinar a titularidade dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser objeto de regularização. Prevê o artigo 31 da Lei 13.465/2017 que instaurada a regularização fundiária urbana, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis, nos quais está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

⁵⁵⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 52.

⁵⁵⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

⁵⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

A Lei 11.977/2009, legislação anterior que tratava da regularização fundiária, previa a atribuição ao oficial do registro de imóveis para realizar as notificações. A partir da Lei 13.465/2017 que revogou a norma anterior, a previsão é de que as notificações sejam efetuadas pelo próprio Município. Nesse sentido, explica Luiz Guilherme Loureiro que “de acordo com a Lei anterior, cabia ao registrador notificar os titulares registrais dos imóveis ocupados e dos imóveis confinantes”⁵⁶⁰. Prossegue o referido autor afirmando que “pela Lei atual, tais tarefas foram atribuídas aos Municípios: o art. 30 é claro ao determinar que cabe a tais entes realizar as notificações, pessoais e por meio da publicação de editais”⁵⁶¹.

Acerca das notificações, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 31, §1º, que caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação⁵⁶². Do dispositivo mencionado extrai-se que o Município deverá notificar os titulares registrais da matrícula, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os titulares registrais das matrículas confinantes ou eventuais posseiros, bem como os terceiros eventualmente interessados.

Não é necessária a notificação do titular registral de matrícula que, embora pertença ao perímetro em que ocorrerá a regularização fundiária urbana, não será alcançado pelos atos, uma vez que seu imóvel já é regularizado, desde não tenha sido o responsável pela formação do núcleo urbano informal e que conste no projeto de regularização fundiária do núcleo a exclusão do referido imóvel, isto é, contanto que seja possível constar no projeto a supressão das unidades já regularizadas. Acerca da desnecessidade de notificação do titular registral de imóvel já regularizado inserido na área a ser regularizada, assevera Michely Freire Fonseca Cunha:

É dispensável a notificação do titular de matrícula atingida pela demarcação/regularização, que não seja o responsável pela formação do núcleo urbano informal, mas é proprietário atual de áreas já registradas e

⁵⁶⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 945.

⁵⁶¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 945.

⁵⁶² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

oriundas de processo de usucapião, se for possível a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária do núcleo, sem incluir o levantamento georreferenciado das unidades já regularizadas no cartório de imóveis⁵⁶³.

A mencionada situação pode ser exemplificada a partir de um loteamento clandestino, no qual um dos lotes adquiridos tenha sido objeto de usucapião de forma individual, sendo desnecessária a notificação de seu proprietário, uma vez que o lote já está regularizado e devidamente titulado, não devendo ser afetado pelos atos da regularização fundiária urbana.

A Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 31, §4º, que a notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço⁵⁶⁴. A notificação “pode ser feita pessoalmente, por carta com Aviso de Recebimento, pelo Cartório de Títulos e Documentos e, em caso de notificados não identificados, não encontrados, ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, por edital”⁵⁶⁵.

Caso a notificação do proprietário e/ou dos confinantes não tenha tido êxito, isto é, não tenham sido localizados no endereço ou tenha ocorrido recusa do recebimento, a lei prevê a possibilidade da notificação por meio de edital, facilitando o prosseguimento do procedimento. Nesse sentido, preconiza a Lei 13.465/2017 em seu artigo 31, §5º, que a notificação da regularização fundiária urbana também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos: I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo⁵⁶⁶.

Acerca do respectivo início da contagem do prazo para manifestar a discordância mediante impugnação, destaca-se que “o prazo para impugnação é de 30 (trinta) dias contado

⁵⁶³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 54.

⁵⁶⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁶⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 52.

⁵⁶⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

da data de recebimento da notificação e se a notificação for por edital, conta-se o prazo a partir da publicação”⁵⁶⁷.

No intuito igualmente de propiciar o prosseguimento do procedimento, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 31, §6º, que “a ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb”⁵⁶⁸. O dispositivo denota a intenção da lei em facilitar o progresso do procedimento de regularização fundiária urbana, uma vez que interpreta a inércia dos notificados como concordância. Portanto, será presumida a anuência diante da inexistência de manifestação expressa. Conforme Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari, “o prazo é cogente e a falta de manifestação no decurso do prazo implica anuência tácita”⁵⁶⁹.

Realizadas as respectivas notificações necessárias e expedidos os editais, em caso de apresentação de impugnação, o Município deverá analisar se é caso de impugnação infundada, o que possibilita o afastamento e permite o prosseguimento do procedimento de regularização fundiária urbana. Acerca do tema, “algumas impugnações ofertadas poderão ser classificadas como infundadas, permitindo que o Município as afaste de imediato, para dar regular andamento ao procedimento de regularização fundiária”⁵⁷⁰.

Embora a Lei 13.465/2017 não preveja as situações de impugnações infundadas, o Decreto regulamentador trouxe três hipóteses expressas. Nesse sentido, segundo o artigo 24, §12, do Decreto nº 9.310/2018, considera-se infundada a impugnação que: I - não indicar, de forma plausível, onde e de que forma a Reurb avança na propriedade do impugnante; II - não apresentar motivação, ainda que sumária; ou III - versar sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento⁵⁷¹.

⁵⁶⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 52.

⁵⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁶⁹ KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.206.

⁵⁷⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 85

⁵⁷¹ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

Acerca da hipótese do inciso I supracitado, Michely Freire Fonseca Cunha afirma que “nesta hipótese, o interessado se limita a dizer que a regularização fundiária, ou demarcação urbanística, causará avanço na sua propriedade, sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma”⁵⁷². Isto é, o impugnante deve indicar de forma compreensível em que local e de que forma a regularização fundiária urbana invade a sua propriedade.

Por sua vez, no caso do inciso II, trata-se da “típica impugnação que se limita a dizer que o impugnante sofreu prejuízo genérico. Não há indicação de evidência alguma ou até mesmo especificação de qual ato do Município que lhe causou eventual prejuízo”⁵⁷³. Neste caso, o impugnante não manifesta sua motivação, ainda que sumária, sendo uma impugnação infundada.

Por fim, quanto ao inciso III, será infundada a impugnação que tratar sobre matéria estranha ao procedimento de regularização fundiária urbana em andamento, isto é, assunto vinculado na impugnação que seja alheio ao procedimento em trâmite, não retratando o objeto e o conteúdo do procedimento.

Embora o Município possa rejeitar de imediato a impugnação infundada apresentada, antes de afastá-la, com intuito de evitar conflitos e eventuais litígios, é adequado que o Município aponte o motivo pelo qual está classificando a impugnação como infundada, concedendo prazo para manifestação, oportunizando que o impugnante supra o defeito mencionado. Logo, “considerando que o defeito da impugnação é sanável, revela-se prudente que, diante do caso concreto, o Poder Público solicite ao impugnante que reformule os termos de sua impugnação”⁵⁷⁴.

Caso seja oportunizado ao impugnante superar o defeito reportado pelo Município e, apesar disso, o impugnante não suplante a falha apontada, o Município deverá rejeitar a

⁵⁷² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 116.

⁵⁷³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 116.

⁵⁷⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 116.

impugnação. Acerca do tema, não sendo atendida a determinação para correção da situação, o Município deverá rejeitar a impugnação, uma vez que infundada⁵⁷⁵.

Tendo sido apresentada impugnação e não sendo infundada, caberá identificar se a impugnação impede o prosseguimento de todo o procedimento de regularização fundiária urbana ou se a impugnação é apenas parcial, isto é, refere-se somente em relação a parte da área a ser regularizada.

Caso a impugnação seja parcial, há possibilidade do prosseguimento do procedimento quanto à parcela não impugnada. Nesse sentido, o Decreto nº 9.310/2018 preconiza em seu artigo 24, §9º, que “apresentada a impugnação apenas em relação a parte da área objeto da Reurb, é facultado ao Poder Público municipal ou distrital prosseguir com a Reurb em relação à parcela não impugnada”⁵⁷⁶. A referida possibilidade prevista pelo mencionado Decreto, almeja, sobretudo, o melhor aproveitamento possível do procedimento de regularização fundiária urbana para a consecução de seus objetivos.

Após a impugnação, deverá ocorrer a tentativa de solução da controvérsia a partir da mediação. Conforme Michely Freire Fonseca Cunha, “no caso da regularização fundiária, a impugnação ofertada por qualquer dos notificados pode ser resolvida no âmbito da Administração Municipal com o uso da mediação”⁵⁷⁷. Nesse sentido, também assevera Luiz Guilherme Loureiro que “como um dos princípios que regem este instituto é a solução amigável dos conflitos, se no caso houver impugnação, a autoridade competente deve proceder à mediação, visando levar os interessados à busca da resolução das questões planteadas”⁵⁷⁸.

A Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 31, §3º, que “na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata

⁵⁷⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 116.

⁵⁷⁶ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁷⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 80.

⁵⁷⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 945.

esta Lei”⁵⁷⁹. Com a “impugnação ofertada pelo titular de direito real, pelo responsável pela implantação do núcleo urbano informal, pelo confrontante ou por terceiro interessado, abre-se a possibilidade de instauração do procedimento extrajudicial de composição de conflitos”⁵⁸⁰.

Em caso de impugnação, há possibilidade na composição dos conflitos existentes por diversas formas, propiciando a superação da divergência, alcance do consenso e prosseguimento do procedimento. Acerca das possibilidades, assevera Luiz Guilherme Loureiro que o ente “promotor da regularização pode, por exemplo, propor mudanças no projeto para não violar direito de propriedade do impugnante, comprometer-se ao pagamento de indenização ou outras medidas compensatórias que não contrariem a ordem jurídica”⁵⁸¹. Prossegue o referido autor explicando que “o poder público pode propor a alteração da CRF ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada”⁵⁸².

Referente à possibilidade de autocomposição no procedimento de regularização fundiária, a Lei 13.465/2017 preconiza, em seu artigo 34, a viabilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Extrai-se do referido dispositivo que os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, mediante solução consensual⁵⁸³. Assim, é possível a criação das respectivas câmaras para que resolvam eventuais conflitos existentes no procedimento da regularização fundiária urbana. Nessa perspectiva, afirma Michely Freire Fonseca Cunha que o conflito existente no procedimento de regularização fundiária urbana que culminou em impugnação “pode ser submetido ao CEJUSC em funcionamento na comarca, desde que o

⁵⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁸⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 74.

⁵⁸¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 945.

⁵⁸² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 947.

⁵⁸³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Município e o Tribunal tenham firmado ajuste para solução consensual desse tipo de conflito”⁵⁸⁴.

Por fim, cumpre apontar que, caso no decorrer do procedimento de regularização fundiária urbana o Município opte e tenha sido utilizada a demarcação urbanística, não há necessidade de realizar novamente as notificações tratadas no presente subitem, já que foram efetivadas anteriormente para a demarcação urbanística. Nesse sentido, prevê o artigo 31, §9º, da Lei 13.465/2017 que ficam dispensadas as notificações, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística⁵⁸⁵. Tendo essa opinião, asseveram Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari que toda a “fase de determinação das titularidades dos imóveis abrangidos e tangenciados pela Reurb será dispensada, caso sejam adotados os procedimentos da demarcação urbanística”⁵⁸⁶.

Portanto, superado o subitem relativo às notificações e editais do procedimento de regularização fundiária urbana, com a devida abordagem, bem como da exposição de seus preceitos normativos e demais desdobramentos, expor-se-á no próximo subitem o projeto de regularização fundiária urbana e a decisão saneadora.

3.4.4 Projeto de regularização fundiária urbana e a decisão saneadora

Exaurido o subitem anterior atinente às notificações e aos editais do procedimento da regularização fundiária urbana e seus respectivos desdobramentos, ao presente subitem cabe expor o projeto de regularização fundiária urbana e a decisão saneadora.

Dando prosseguimento ao procedimento, após a apresentação do pedido de regularização fundiária urbana, a respectiva análise e instauração, bem como da realização das

⁵⁸⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 84.

⁵⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁸⁶ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.207.

notificações, o procedimento deve alcançar questões relacionadas ao projeto de regularização fundiária urbana e à decisão saneadora.

O artigo 33 da Lei 13.465/2017 prevê que compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas⁵⁸⁷. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial dependem da modalidade classificada, podendo ser, conforme já exposto, regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) ou regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E).

Além do dispositivo mencionado, pela sua importância o projeto de regularização fundiária urbana recebe previsão em seção própria, do artigo 35 até o artigo 39 da Lei 13.465/2017. No artigo 35 da referida lei, há previsão do projeto de regularização fundiária, enquanto o artigo 36 elenca o projeto urbanístico de regularização fundiária. Isto é, existem dois tipos de projetos que devem ser observados no procedimento de regularização fundiária urbana, cada qual com elementos mínimos próprios.

Nesse sentido, prevê a Lei 13.465/2017, em seu artigo 35, que o projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas,

⁵⁸⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX⁵⁸⁸.

Além, o artigo mencionado, em seu parágrafo único, prevê que o projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, bem como identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso⁵⁸⁹. A presente disposição deve ser conjugada com a previsão constante no artigo 11, §1º, também da Lei 13.465/2017, a qual aponta que para fins da regularização fundiária urbana, 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 edifícios⁵⁹⁰. Vitor Frederico Kämpel e Carla Modina Ferrari explicam que “essa flexibilização pode ser essencial para a viabilidade da regularização, haja vista que, justamente por se tratar de núcleo urbano informal, a divisão da área em lotes nem sempre é uniforme”⁵⁹¹. Acerca do tema, poderá “haver a regularização com mitigação das exigências relacionadas, por exemplo, ao tamanho dos lotes; percentual de área destinada ao uso público (institucional e área verde); regularização de edificações; dimensões das vias públicas e demais regras urbanísticas”⁵⁹².

Diante de sua relevância, é importante ressaltar o termo de compromisso, previsto no inciso X do artigo supracitado. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “o termo de compromisso tem como objetivo atribuir as responsabilidades pela implementação das obras de infraestrutura”⁵⁹³. Isto é, o termo de compromisso determina as responsabilidades acerca das

⁵⁸⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁸⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁹⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁹¹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.207.

⁵⁹² KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 44.

⁵⁹³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 120.

obras de infraestrutura, prevendo a respectiva implementação. Assim, o termo assegura a execução das respectivas obras de infraestrutura essencial, bem como das compensações. O termo de compromisso “tem força vinculante e poderá ser utilizado no futuro pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública para compelir o responsável a executar as obrigações assumidas no curso do procedimento de REURB”⁵⁹⁴.

No intuito de afastar discussões referentes à natureza jurídica do termo de compromisso, o Decreto 9.310/2018 trouxe previsão expressa da necessidade da assinatura, também, por duas testemunhas, constituindo, assim, título executivo extrajudicial. Nesse sentido, prevê o artigo 21, §1º, do Decreto 9.310/2018 que “o termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do caput do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil”⁵⁹⁵.

Caso o núcleo urbano informal já disponha da infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, é prescindível a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso, respectivamente, previstos nos incisos IX e X do artigo 35 da Lei 13.465/2017 supracitados, conforme preconiza o artigo 30, §1º, do Decreto nº 9.310/2018⁵⁹⁶. Acerca de tal dispensa, trata-se de uma inovação, a qual toma como pressuposto a inexistência de prejuízo para os ocupantes ou para o Município e, por isso, é etapa que pode ser suprimida do processamento da regularização fundiária urbana⁵⁹⁷.

Por sua vez, diante da importância do projeto urbanístico para o procedimento de regularização fundiária urbana, o legislador optou por apontar todas as informações necessárias que devem constar obrigatoriamente no projeto. Assim, a Lei 13.465/2017, em seu artigo 36,

⁵⁹⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 120.

⁵⁹⁵ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁹⁶ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁵⁹⁷ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 139.

preconiza que o projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município⁵⁹⁸.

Dessa forma, a lei trouxe de forma expressa os requisitos mínimos que devem ser indicados no projeto urbanístico de regularização fundiária, sem prejuízo de constar outras informações úteis ao procedimento, a terem sua utilidade averiguada consoante o caso concreto do núcleo urbano informal.

Nos termos expostos anteriormente, a modalidade da regularização fundiária urbana (Reurb-S ou Reurb-E) conjugada com a titularidade, bem como com o interesse público, determinará a responsabilidade pela infraestrutura essencial, nos termos do artigo 33 da Lei 13.465/2017.

Há previsão do que é considerado como infraestrutura essencial, uma vez que preconiza a Lei 13.465/2017, no §1º do artigo 36, que para fins de regularização fundiária, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem,

⁵⁹⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais⁵⁹⁹.

Finalizada a elaboração do projeto de regularização fundiária urbana, é o momento adequado para verificação pelo Município do cumprimento de todos os requisitos legais atinentes ao procedimento. Durante o procedimento da regularização fundiária urbana, “pode ser necessário que o Município verifique se o roteiro legal foi seguido adequadamente, ou se ainda é necessário tomar alguma medida para corrigir seu regular andamento”⁶⁰⁰. Ou seja, é imprescindível a verificação se ocorreu alguma irregularidade no decorrer do procedimento, devendo ser identificada e sanada, possibilitando o prosseguimento do procedimento de regularização fundiária urbana.

Acerca do tema das irregularidades e seu saneamento, “o ideal é que, em uma única vez, todas as pendências sejam resolvidas, porque a reiteração de decisões saneadoras é indicativa de que o Município não está dotado de uma comissão técnica capacitada e efetiva”⁶⁰¹. Depois de realizado o projeto de regularização fundiária urbana, é o momento em que o Município deve verificar a completude das etapas anteriores, bem como se o projeto elaborado está apto para aprovação, sendo este o lapso temporal adequado para proferir a decisão saneadora em uma única vez.

A conclusão da regularização fundiária urbana ocorre, conforme será explorado no próximo subitem, com pronunciamento da autoridade competente, abrangendo, dentre outros aspectos, “a identificação e declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada e os seus direitos reais”⁶⁰². Dessa forma, o Município deve dispor da listagem dos respectivos ocupantes. Em um momento anterior “à conclusão da REURB, o Município deve ter em mãos a listagem dos ocupantes, vinculando-os às suas

⁵⁹⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁰⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 109.

⁶⁰¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 109.

⁶⁰² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

respectivas unidades imobiliárias e planejando o título que será outorgado”⁶⁰³. Assim, é adequado que o Município torne pública a listagem, oportunizando a cognoscibilidade por todos, possibilitando a menção pelos participantes ou interessados de eventual erro ou omissão, oportunizando ao Município, na decisão saneadora, superar eventual inobservância legal ou conflito antes de realizar a decisão de conclusão do procedimento.

Abordadas as questões atinentes ao projeto de regularização fundiária urbana, bem como prolatada a decisão saneadora do procedimento e ultrapassada eventual inobservância legal ou conflito, cumpre, por último, a decisão de conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana, assunto a ser explorado no próximo subitem.

3.4.5 Conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana

Exauridas as etapas de requerimento, análise, notificações, projeto e decisão saneadora, resta realizar a decisão do procedimento. Assim, incumbe ao presente subitem analisar a conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana.

O artigo 28, inciso V, também da Lei 13.465/2017 prevê que uma das etapas da regularização fundiária urbana é a decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade, competindo ao Município a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Desse modo, a regularização fundiária urbana é concluída com o pronunciamento da autoridade competente, culminando, então, na expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Relativamente à fase final do procedimento de regularização fundiária urbana, assevera Luiz Guilherme Loureiro:

Verificando a autoridade administrativa que tudo está em ordem e que foram observadas todas as medidas previstas em Lei, passa-se então à fase final do processo: a decisão, isto é, a edição do ato administrativo de aprovação do projeto de regularização fundiária da gleba em questão, com indicação das medidas a serem realizadas, descrição das unidades imobiliárias

⁶⁰³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 125.

compreendidas, identificação dos ocupantes e declaração de seus respectivos direitos reais. É expedida então a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) com a indicação de todos esses dados⁶⁰⁴.

Acerca da decisão do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana, prevê o artigo 40 da Lei 13.465/2017 que o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento deverá: I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais⁶⁰⁵.

Assim, o pronunciamento de conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana deverá aprovar o projeto de regularização fundiária, bem como, caso exista no projeto de regularização fundiária aprovado, indicar as intervenções a serem executadas, as quais abrangem obras de implantação da infraestrutura essencial, serviços e compensações, além de identificar e declarar os ocupantes, com seus respectivos direitos reais.

O projeto de regularização fundiária urbana pode ser reprovado, devendo a decisão ser fundamentada, possibilitando a superação dos motivos ensejadores do indeferimento. Nesse sentido, prevê o artigo 39 do Decreto nº 9.310/2018 que “o indeferimento do projeto de regularização fundiária será técnica e legalmente fundamentado, de modo a permitir, quando possível, a reformulação do referido projeto e a reavaliação do pedido de aprovação”⁶⁰⁶.

Por sua vez, o artigo 41 da Lei 13.465/2017 prevê que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: I - o nome do núcleo urbano regularizado; II - a localização; III - a modalidade da regularização; IV - as responsabilidades das obras e serviços

⁶⁰⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 948.

⁶⁰⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁰⁶ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

constantes do cronograma; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação⁶⁰⁷.

Em relação ao tema, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que o artigo 41 da Lei 13.465/2017 “determina que a CRF é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado”⁶⁰⁸. Acerca do assunto, também afirmam Vitor Frederico Kämpel e Carla Modina Ferrari que “a CRF é ato administrativo da aprovação municipal da Reurb, e, portanto, tem como pressuposto lógico o suprimento de todas as fases antecedentes da sua expedição”⁶⁰⁹.

Assim, o dispositivo mencionado prevê os requisitos da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Conforme Michely Freire Fonseca Cunha, “a certidão é um verdadeiro resumo do que consta arquivado no Município e do que foi praticado no processo”⁶¹⁰. A certidão de regularização fundiária (CRF) “marca o fim do processo administrativo e o início do procedimento registral das medidas de regularização fundiária”⁶¹¹. Isto é, a certidão de regularização fundiária (CRF) encerra o procedimento administrativo da regularização fundiária urbana, consubstanciando-se no título que deverá ser apresentado com os demais documentos necessários perante o ofício de registro de imóveis competente para o início do procedimento registral, que deve, ao final, findar no devido ato registral.

⁶⁰⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁰⁸ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

⁶⁰⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.206.

⁶¹⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 132.

⁶¹¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 941.

Exaurida a fase administrativa para a identificação das áreas irregulares e dos ocupantes, “cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registrar a nova moldura urbanístico-ambiental da área em que lhe compete atuar”⁶¹².

Abordado o procedimento da regularização fundiária urbana, que culmina na Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui título, o qual deverá ser apresentado perante o registro de imóveis para o início do procedimento registral, analisar-se-á no próximo subitem os aspectos registrais do procedimento da regularização fundiária urbana.

3.5 ASPECTOS REGISTRAIS DO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Percorridas as etapas de requerimento da regularização fundiária urbana, análise, notificações, projeto, decisão saneadora, bem como conclusão do procedimento, resta, por fim, examinar o âmbito registral. Assim, o presente item tratará dos aspectos registrais do procedimento de regularização fundiária urbana.

Os denominados serviços extrajudiciais dividem-se em dois grupos principais, sendo eles os serviços notariais, com as funções exercidas pelos tabeliães e os serviços de registro, concretizados pelos registradores. Os referidos serviços extrajudiciais decorrem de previsão do artigo 236 da Constituição Federal de 1988, o qual preconiza que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cabendo a lei regular as atividades, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário⁶¹³.

A Lei 8.935/94, que regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, preconiza em seu artigo 1º que os “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos

⁶¹² PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 39.

⁶¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

jurídicos”⁶¹⁴. Relativo ao tema, interessa ao presente subitem os serviços de registro e as suas relações específicas com o procedimento de regularização fundiária urbana.

Em síntese, a relação principal do registro de imóveis com a regularização fundiária urbana é registrar os títulos respectivos produzidos ao final do procedimento administrativo, tornando cognoscível, dentre outros elementos, os dados dos imóveis e de seus proprietários, publicizando e transformando as referidas informações oponíveis *erga omnes*. Nessa perspectiva, assevera Luiz Guilherme Loureiro:

A função do Serviço de Registro de Imóveis é tornar públicos os direitos reais imobiliários, bem como outras informações relevantes relativas à situação jurídica de bens imóveis e dos respectivos titulares de direitos reais, de forma a garantir a validade, autenticidade e eficácia dos negócios jurídicos que tenham por objeto tais direitos⁶¹⁵.

Igualmente, Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari explicam que o sistema de registro tem como função primordial “promover a redução das assimetrias de informação, das incertezas e dos custos de transação relativos aos atributos jurídicos dos bens”⁶¹⁶. Os mencionados autores afirmam que o sistema registral é “uma das instituições mais importantes para o desenvolvimento econômico das nações”⁶¹⁷.

Os aspectos registrais do procedimento da regularização fundiária urbana devem ser interpretados e aplicados, principalmente, mas não somente, a partir da conjugação da Lei 13.465/2017 e da normatização estadual decorrente da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça respectivo, comumente denominados de Código de Normas, Normas de Serviço ou Consolidação Normativa Notarial e Registral, a depender do Estado. O presente trabalho ficará adstrito às previsões normativas concernentes de âmbito federal.

⁶¹⁴ BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶¹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 643.

⁶¹⁶ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 99.

⁶¹⁷ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 99.

Cumpra apontar que a Lei 13.465/2017, a partir da interpretação do direito notarial e registral, modificou o alcance e aplicação de determinados princípios, como por exemplo, os princípios da especialidade (subjéctiva e objectiva) e o da continuidade. A mencionada alteração almeja, sobretudo, facilitar a consecução do objectivo final da regularização fundiária, dentre eles, a devida titulação e as consequências benéficas advindas da titulação.

Nesse contexto, os princípios e interesses sociais, ambientais e de ordenação territorial, podem comportar a mitigação de determinados princípios registraes, como, por exemplo o da especialidade, desde que não resulte em prejuízo à segurança ou à violação de outros direitos fundamentais por ele tutelados, como a propriedade, a informação correcta e a livre transacção de bens⁶¹⁸.

Acerca da referida situação, asseveram Vitor Frederico Kúmpel e Carla Modina Ferrari que, “não caberá a aplicação de todos os princípios e regras registraes, pois o regime jurídico da regularização fundiária flexibiliza questões registraes para atender os propósitos da respectiva lei, em especial conferir o direito de propriedade”⁶¹⁹. Conforme já exposto anteriormente, a própria Exposição de Motivos elencou que a nova previsão legislativa visa “dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País”⁶²⁰, propiciando os meios adequados para a regularização fundiária.

Assim, a modificação legislativa realizada pela Lei 13.465/2017 empenha-se em solucionar o problema da regularização fundiária no Brasil, buscando resolver a ausência de titulação, bem como a efectivação de diversos outros direitos, nos termos apontados nos capítulos anteriores. Destaca-se que “a ideia é regularizar e legalizar núcleos populacionais já consolidados e irreversíveis, bem como títulos formais de direitos reais aos ocupantes das unidades imobiliárias”⁶²¹.

⁶¹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

⁶¹⁹ KÚMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.216.

⁶²⁰ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶²¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

Sobre a regularização fundiária, “a intenção do legislador é retirar do procedimento tudo o que importe em um dificultador desnecessário à sua conclusão”⁶²². O intuito legislativo com a Lei 13.465/2017 foi facilitar o procedimento da regularização fundiária, inclusive nos aspectos registrais, possibilitando, assim, a obtenção do reconhecimento formal. As normas específicas da regularização fundiária urbana “ora dispensam requisitos registrais, ora os flexibilizam, mitigando regras básicas dos Registros Públicos para tornar viável o registro, tanto da CRF como da titulação dos ocupantes das áreas”⁶²³.

Dessa forma, a nova legislação, por meio da Lei 13.465/2017, suprimiu questões desfavoráveis à obtenção do desfecho final do procedimento de regularização fundiária, bem como atenuou outros requisitos, proporcionando juridicamente viabilidade de uma solução célere e adequada referente ao tema tratado em virtude de sua excepcionalidade. Conforme assevera Percy José Cleve Küster, “a lei buscou descomplicar, simplificar e agilizar o processo de regularização fundiária do espaço urbano”⁶²⁴.

Com a devida titulação, abordada no item anterior, isto é, a certidão de regularização fundiária (CRF), há a necessidade posterior do respectivo registro do título obtido. Nesse sentido, o registro serve para permitir a publicidade do título, possibilitando a sua cognoscibilidade por terceiros e operando efeitos *erga omnes*, dentre outros aspectos. A respeito do tema, afirmam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Uma vez processada a regularização pelo poder público, ao final a autoridade competente irá proferir decisão a respeito, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade. Feito isso, será expedida a CRF (Certidão de Regularização Fundiária) pelo Município. Em seguida, a CRF será encaminhada para o registro de imóveis do local em que se situe a unidade regularizada, juntamente com o projeto de regularização fundiária aprovado⁶²⁵.

Portanto, o procedimento de regularização fundiária urbana deve culminar, ao final, na elaboração da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). A referida certidão é o título, o qual

⁶²² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 25.

⁶²³ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.217.

⁶²⁴ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 40.

⁶²⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 189.

deverá ser encaminhado ao ofício de registro de imóveis da circunscrição do núcleo urbano informal para a qualificação pelo respectivo registrador de imóveis e a realização dos devidos atos registrais.

Acerca da competência, “é de suma relevância, em primeiro lugar, observar a competência do serviço de registro de imóveis (ou do registrador), pois do contrário o registro é nulo de pleno direito por vício de incompetência”⁶²⁶. Assim, “a questão da competência deve obrigatoriamente ser verificada pelo registrador por ocasião da qualificação do título”⁶²⁷. Logo, o registrador de imóveis que receber o título deve verificar, inicialmente, se é competente para realizar os atos registrais cabíveis.

Conforme prevê o artigo 12 da Lei 8.935/1994, compete aos oficiais de registro de imóveis “a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos”⁶²⁸, estando sujeitos às normas que definirem as circunscrições geográficas. Assim, a competência dos oficiais de registro de imóveis para a prática dos atos registrais é estabelecida por circunscrição geográfica, isto é, determinada por território.

A competência será do registrador de imóveis da situação do imóvel. Extrai-se da Lei 13.465/2017, em seu artigo 42, que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público⁶²⁹.

Acerca do tema da competência para a concretização dos atos registrais da regularização fundiária urbana, Luiz Guilherme Loureiro afirma que “são competentes para a realização de atos registrais referentes à REURB, os oficiais dos serviços de imóveis das circunscrições onde

⁶²⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 948.

⁶²⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 948.

⁶²⁸ BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶²⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

se encontrarem os imóveis objetos da regularização fundiária”⁶³⁰. Em idêntico posicionamento, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que “o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária ocorrerá perante o oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel”⁶³¹.

Outro aspecto relevante é que, ao final do artigo 42 da Lei 13.465/2017, há a previsão de que o registro será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público⁶³². Assim, a efetivação dos atos registrais concernentes ao procedimento da regularização fundiária urbana não necessitará de pronunciamento judicial ou do Ministério Público, em razão, precipuamente, do fenômeno da desjudicialização. Nessa perspectiva, “não há necessidade de prévia manifestação do promotor de justiça ou determinação judicial para a realização dos atos registrais”⁶³³.

No caso em que a regularização fundiária urbana englobar imóveis localizados em mais de uma circunscrição imobiliária, ou seja, caso envolva mais de um ofício de registro de imóveis para a realização dos atos registrais cabíveis, o procedimento deverá ser efetuado em cada serventia extrajudicial. Nesse sentido, preconiza a Lei 13.465/2017, em seu artigo 43, que na hipótese de a regularização fundiária urbana abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis⁶³⁴.

Acerca da referida possibilidade, explicam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra que é possível que o núcleo a ser regularizado abranja área situada em mais de uma

⁶³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

⁶³¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

⁶³² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶³³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

⁶³⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

circunscrição imobiliária, nesse caso, os registros respectivos dos imóveis deverão ocorrer perante cada um dos escritórios de registro de imóveis⁶³⁵.

Por sua vez, caso os imóveis regularizados estiverem localizados no limite da competência territorial entre os escritórios de registro de imóveis, isto é, na divisa das circunscrições imobiliárias, incumbirá ao registro de imóveis que detiver a maior parte do imóvel realizar os respectivos atos registrares cabíveis. Nessa perspectiva, prevê o artigo 43, parágrafo único, da Lei 13.465/2017 que quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada⁶³⁶. Em relação ao tema, afirmam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

O parágrafo único do art. 43 criou uma regra de extensão da competência territorial das serventias ao determinar que, quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada⁶³⁷.

Acerca da referida possibilidade, assevera-se que caso a unidade imobiliária a ser regularizada ou o lote “estiver situado na divisa das circunscrições imobiliárias, a matrícula deve ser aberta no Registro de Imóveis daquela que contiver a maior porção do imóvel que constitui seu objeto⁶³⁸.

Além, outra circunstância que deve ser analisada para o respectivo registro é a questão da demanda, também denominada de rogação, uma vez que, em regra, há necessidade que alguém demande perante o registrador competente para que os atos respectivos sejam realizados. Assim, “podem demandar todos os atos registrares relativos à regularização fundiária

⁶³⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

⁶³⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶³⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

⁶³⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 955.

as pessoas legitimadas arroladas no artigo 14 da Lei nº 13.465/2017”⁶³⁹. Na mesma perspectiva, asseveram Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari que podem realizar a rogação “qualquer uma das pessoas legitimadas pela Reurb, cujo rol está no art. 14 da Lei nº 13.465/2017”⁶⁴⁰. Isto é, podem demandar os atos registrais as pessoas que são legitimadas para requererem a regularização fundiária urbana. Assim, quem é legitimado para postular o procedimento da regularização fundiária urbana, também é legítimo para demandar os atos registrais respectivos posteriormente perante o registro de imóveis. Acerca da demanda, explica Luiz Guilherme Loureiro:

A demanda é feita mediante a simples apresentação do título – o certificado de registro imobiliário (CRI) –, que deve conter ou ser acompanhado pela lista dos ocupantes beneficiados (em regra, a mulher) e respectivos direitos reais a eles atribuídos, bastando a sua identificação pelo nome completo e CPF e eventuais cônjuges ou companheiros. Os demais dados podem ser complementados oportunamente. Devem instruir o título, as plantas e memoriais descritivos confeccionados durante a etapa administrativa⁶⁴¹.

A mera apresentação “do Certificado de Regularização Fundiária (CRF) já indica a provocação do registro imobiliário para fins dos procedimentos registrais e registro subsequente”⁶⁴². O requisito da demanda não implica na obrigação do interessado formular pedido expresso acerca da efetivação dos atos registrais, bastando apresentar o título e os demais documentos instrutórios por meio físico ou mediante intermédio eletrônico na Central respectiva. Portanto, “o título e documentos podem ser apresentados ao registrador competente por meio físico ou eletrônico, não havendo necessidade de requerimento expresso de registro”⁶⁴³. Nesse sentido, “com a implementação da Central de Serviços Compartilhados dos Registradores, os títulos (com as listas dos beneficiários) e demais documentos, como plantas

⁶³⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

⁶⁴⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.216.

⁶⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

⁶⁴² KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.206.

⁶⁴³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

e memoriais descritivos, podem ser remetidos pelos interessados”⁶⁴⁴. Especificamente acerca do tema, explica Luiz Guilherme Loureiro:

A desnecessidade de requerimento escrito não significa exceção ao princípio da demanda. Segundo este princípio registral, não pode o oficial promover registros e averbações de ofício (salvo as exceções expressamente previstas em lei). No entanto, a demanda pode ser expressa ou tácita e, para os registros em geral, a Lei de Registros Públicos se contenta com a demanda tácita, isto é, com a mera apresentação do título ao registrador de imóveis⁶⁴⁵.

Com a apresentação do título e dos documentos necessários, o registrador de imóveis deverá autuá-los e realizar a prenotação, inaugurando o procedimento em âmbito registral. Logo, “o título e documentos anexos devem ser autuados e prenotados no Livro n. 1 – Protocolo, sob um único número de ordem, com observância de todos os cuidados previstos para a prenotação dos títulos em geral”⁶⁴⁶.

O ato de prenotar no Livro de Protocolo inaugura o procedimento atinente aos aspectos registrais da regularização fundiária urbana. Isto é, “a prenotação do título de regularização fundiária (e documentos anexos) instaura o procedimento registral”⁶⁴⁷. Nesse sentido, a Lei 13.465/2017 preconiza, em seu artigo 44, que recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo legal, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro⁶⁴⁸. Dessa forma, “uma vez ingressada a regularização no cartório, este deverá analisar a viabilidade ou não do registro e fazê-lo ou emitir a nota de exigência”⁶⁴⁹.

Acerca do aspecto registral, “o procedimento de registro da certidão de regularização fundiária (CRF) é uno, e segue aquele previsto na Lei de Registros Públicos para os registros

⁶⁴⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 949.

⁶⁴⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

⁶⁴⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

⁶⁴⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 950.

⁶⁴⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁴⁹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

em geral”⁶⁵⁰. Isto é, “todos os documentos apresentados são objeto de um único assento de prenotação e a demanda pelo interessado autoriza o registrador a praticar todos os atos necessários ao registro da Reurb e da titulação de seus beneficiários”⁶⁵¹.

Com a instauração do procedimento registral a partir da prenotação, o registrador de imóveis deverá realizar a qualificação do título e dos documentos apresentados, emitindo a nota de exigência ou realizar os atos registrais. A qualificação registral, em síntese, é o ato realizado pelo registrador de imóveis pelo qual se procede à verificação do preenchimento dos requisitos legais do título apresentado, podendo ter seu ingresso no registro de imóveis (qualificação positiva) ou sua devolução (qualificação negativa). Especificamente acerca do assunto, a “qualificação registral deve se limitar à verificação da observância dos requisitos legais, sem questionar a licitude ou legitimidade da atividade da autoridade municipal, tendo em vista que o ato administrativo goza de presunção de legalidade”⁶⁵².

Em caso de nota de devolução, também comumente denominada de nota de exigência, o registrador de imóveis deverá apontar expressamente os motivos da recusa, indicando as exigências que devem ser cumpridas para a concretização do respectivo registro. No referido sentido, preconiza o artigo 42, parágrafo único, da Lei 13.465/2017 que “em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei”⁶⁵³.

Caso o apresentante não concorde com a exigência realizada pelo oficial do registro de imóveis, ou não a possa satisfazer, poderá requerer a suscitação de dúvida. Acerca da suscitação de dúvida, prevê o artigo 198 da Lei 6.015/1973 que havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito e não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não

⁶⁵⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 948.

⁶⁵¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 948.

⁶⁵² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 951.

⁶⁵³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la⁶⁵⁴.

No tocante à qualificação registral, emerge a discussão acerca da fiscalização do registrador de imóveis sobre as notificações procedidas pelo Município, isto é, se caberia ou não ao oficial do registro de imóveis verificar sobre a efetiva realização das notificações pelo Município.

Sobre o tema, Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra opinam que não cabe ao registro de imóveis fiscalizar o correto processamento do procedimento administrativo da regularização fundiária, inclusive no que toca à notificação das partes envolvidas ou seus prazos, devendo apenas qualificar o título que será apresentado para registro e verificar se todas os requisitos legais e normativos estão plenamente atendidos nele⁶⁵⁵.

Em sentido contrário, entende Luiz Guilherme Loureiro, ao realizar o exame dos requisitos legais da certidão de regularização fundiária (CRF), o registrador deve “verificar se foi observado o princípio do contraditório, com a notificação dos proprietários e interessados potencialmente atingidos”⁶⁵⁶. Dessa forma, para o autor, cumpre ao oficial de registro de imóveis analisar se as notificações foram devidamente realizadas, bem como observadas, propiciando a devida cognoscibilidade por parte dos atingidos pelos atos da regularização fundiária urbana, possibilitando contraditório, caso o interessado queira exercê-lo.

A primeira corrente, isto é, pela desnecessidade de verificação acerca das notificações realizadas pelo Município, fundamenta-se, precipuamente, a partir do atributo da presunção de veracidade dos atos administrativos. Já a segunda corrente, baseia-se pelo dever de verificação pelo oficial de registro de imóveis, pautando-se na segurança jurídica, princípio norteador dos registros públicos. Diante da divergência, uma solução plausível é a declaração por parte do

⁶⁵⁴ BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁵⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 189.

⁶⁵⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 951.

ente municipal que as notificações foram devidamente realizadas, atendendo, assim, tanto à presunção de veracidade dos atos administrativos quanto à segurança jurídica.

Cabe ressaltar que, não tendo ocorrido as notificações pelo ente, Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra explicam que, nesse caso, cabe ao oficial de registro de imóveis emitir as notificações faltantes, de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem necessidade da anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos⁶⁵⁷.

Após a devida qualificação do título e dos documentos apresentados, em caso de qualificação positiva, isto é, sem exigências a serem cumpridas, a Lei 13.465/2017 preconiza em seu artigo 44, §1º, que o registro do projeto da regularização fundiária aprovado importa em: I - abertura de nova matrícula, quando for o caso; II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado⁶⁵⁸.

Dessa forma, tendo qualificação positiva, o registrador de imóveis procederá a abertura de nova matrícula, se for o caso, além da abertura de matrículas individualizadas tanto para os lotes, bem como para as áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, e, por fim, realizará o registro dos direitos reais apontados na certidão de regularização fundiária (CRF).

A previsão do artigo 44, §1º, inciso III, da Lei 13.465/2017 em que preconiza o registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado⁶⁵⁹, deve ser conjugado com o artigo 15 o qual traz o rol exemplificativo dos institutos jurídicos que podem ser empregados na regularização fundiária urbana. Assim, o registro dos direitos reais ao ocupante do núcleo urbano informal abrange os

⁶⁵⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 190.

⁶⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

instrumentos e institutos jurídicos, os quais são títulos, conforme prevê o artigo 42, §2º, do Decreto 9.310/2018⁶⁶⁰.

O artigo 44, §2º, da Lei 13.465/2017 preconiza que quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no artigo 44, §1º, inciso I, da mencionada lei, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes⁶⁶¹. Nesse sentido, caso “a área a ser regularizada abranja mais de uma matrícula, se abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, destacando-se a área abrangida na matrícula de origem (a lei dispensa a apuração de área remanescente)”⁶⁶².

A Lei 13.465/2017 em seu artigo 44, §3º, preconiza que o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados⁶⁶³. Acerca de mencionado dispositivo, Michely Freire Fonseca Cunha assevera que “o legislador busca evidenciar que não há prejuízo aos entes federados tributantes, pois o fato gerador de eventual tributo (taxa, contribuição, imposto ou penalidade) não desaparece com o registro da Certidão de Regularização Fundiária”⁶⁶⁴. Assim, no intuito de facilitar e simplificar a regularização fundiária urbana, é vedado ao registrador de imóveis respectivo exigir a comprovação do pagamento de tributos ou de penalidades tributárias eventualmente existentes.

O artigo 44, §4º, da Lei 13.465/2017 prevê que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de

⁶⁶⁰ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 191.

⁶⁶³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 140.

imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)⁶⁶⁵. Ou seja, a Lei 13.465/2017 possibilita o devido registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) sem necessitar do prévio cancelamento do cadastro de imóvel rural no Incra. A dispensa do referido requisito almeja facilitar a realização do respectivo ato registral cabível, simplificando o procedimento. Em que pese não haja necessidade de cancelamento antecipado para a efetivação do ato registral, o registrador de imóveis, após o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), deverá notificar o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesse sentido, preconiza o artigo 44, §7º, da Lei 13.465/2017 que o oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas⁶⁶⁶.

A mencionada situação supracitada ocorre, por exemplo, nos casos de regularização fundiária urbana de imóvel rural, circunstância possível, conforme já apontado anteriormente, pois o parâmetro para determinar se a área é urbana ou rural é o critério da destinação e não o da localização.

Diante de uma prática irregular, mas encontrada em diversos locais, a Lei 13.465/2017, em seu artigo 45, trouxe a possibilidade de sua regularização, permitindo a especialização das frações ideais em caso de imóvel sob condomínio geral. É a situação de uma matrícula com diversos proprietários com frações ideais, embora devidamente localizados, sendo um subterfúgio para não observância da Lei 6.766/1979. Vitor Frederico Kämpel e Carla Modina Ferrari explicam que, “da prática, resultaram inúmeros condomínios gerais, cujas aquisições, embora registradas, são, a rigor, verdadeiros parcelamentos irregulares e clandestinos”⁶⁶⁷.

⁶⁶⁵ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶⁷ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.223.

A norma mencionada assevera que quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum⁶⁶⁸. Assim, o dispositivo possibilita regularizar a situação descrita, podendo o Município indicar as respectivas unidades imobiliárias.

Acerca da situação supracitada, asseveram Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari que “a previsão legislativa é salutar para resolver a multiplicidade de assentamentos ilegais oriundos de inúmeros registros de escrituras públicas de frações ideais do imóvel para diversos adquirentes, os quais, de fato, exercem posse em partes fisicamente delimitadas”⁶⁶⁹. A respeito do tema, no intuito de facilitar, o artigo 45, em seu parágrafo único, preconiza que na hipótese de a informação não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote⁶⁷⁰. Assim, caso a identificação não conste no projeto, poderá ser realizado requerimento pelos legitimados para a respectiva especialização.

O artigo 45 da Lei 13.465/2017, além de ser nominado de especialização, também é comumente chamado de estremação. Percy José Cleve Küster afirma que mencionado dispositivo “trata da estremação, que consiste na demarcação das confrontações dos imóveis que estejam em condomínio (frações ideais), o que resultará na especificação de cada unidade imobiliária, de forma a refletir a situação de fato preexistente”⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁶⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.223.

⁶⁷⁰ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷¹ KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 61.

A Lei 13.465/2017 preconiza, em seu artigo 46, que para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente⁶⁷². Para o atendimento ao princípio da especialidade, isto é, a devida individualização do imóvel com as respectivas informações, o registrador de imóveis deve adotar o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto, bem como deve averbá-lo na matrícula existente, antes de efetivar o registro do projeto.

Quanto aos memoriais descritivos, às plantas e às demais representações gráficas, o registrador de imóveis não deve verificar os seus padrões, pois a referida atribuição compete ao Município, uma vez que prevê o artigo 47 da Lei 13.465/2017 que os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)⁶⁷³. Assim, os parâmetros são presumidos atendidos com a respectiva emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Por sua vez, existem situações em que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) poderá produzir o efeito de instituição e especificação de condomínio, permitindo a respectiva regularização do caso concreto. Nesse sentido, o artigo 48 da Lei 13.465/2017 prevê que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial⁶⁷⁴. Nessa perspectiva, será regido pelo condomínio edilício em suas normas específicas, observadas as regras excepcionais da Lei 13.465/2017. Embora a Lei 13.465/2017 não tenha

⁶⁷² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

trazido as regras procedimentais para a concretização de mencionado caso, o Decreto 9.310/2018 assevera em seu artigo 46, §1º e §2º, que com o intuito de a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) produzir efeito de instituição e especificação de condomínio, dela deverá constar, no mínimo, os cálculos das áreas das unidades autônomas, a sua área privativa, a área de uso exclusivo, se houver, a área de uso comum e a sua fração ideal no terreno, não se aplicando na hipótese de a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ser acompanhada de documentação referente à instituição e à especificação de condomínio⁶⁷⁵. Ainda, com a finalidade de facilitar, o artigo 46, em seu §3º, do mencionado Decreto, preconiza que na Reurb-S, fica dispensada a apresentação dos quadros de área da Norma de Avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios da ABNT, NBR 12.721, ou outra que venha a sucedê-la⁶⁷⁶.

O registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula, conforme prevê o artigo 49 da Lei 13.465/2017 e, por sua vez, o artigo 52 determina que registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas⁶⁷⁷. Assim, com o respectivo ato de registro da certidão de regularização fundiária no imóvel alcançado pela regularização fundiária urbana, o registrador de imóveis providenciará a abertura de matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, as quais podem ser, por exemplo, casas, apartamentos, lotes, dentre outros.

O parágrafo único do artigo 52 da Lei 13.465/2017 preconiza que, para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da regularização fundiária urbana, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a

⁶⁷⁵ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷⁶ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

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 fundiária⁶⁷⁸.

A Lei 13.465/2017 já trouxe de forma expressa a possibilidade de que os atuais ocupantes das unidades imobiliárias da regularização fundiária urbana utilizem como título hábil para o ingresso no registro de imóveis competente os respectivos compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão para a aquisição da propriedade, desde que acompanhadas da prova de quitação das obrigações do adquirente, devendo ser registrados nas matrículas correlatas das unidades imobiliárias decorrentes da regularização fundiária implementada. Referente ao tema, asseveram Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Uma vez registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, 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 fundiária⁶⁷⁹.

Há também a previsão quanto às unidades desocupadas e não comercializadas que foram alcançadas pela regularização fundiária urbana. Nesse caso, segundo prevê o artigo 54, caput, da Lei 13.465/2017, as referidas unidades terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área. Já quanto às unidades não edificadas, porém comercializadas, a qualquer título, preconiza o artigo 54, parágrafo único, da Lei 13.465/2017 de que terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos artigos 84 e 98 da mencionada lei.

Dessa forma, em síntese, as unidades podem ser divididas em três grupos: unidades ocupadas (artigo 52, parágrafo único da Lei 13.465/2017); unidades desocupadas e não comercializadas (artigo 54, caput, da Lei 13.465/2017) e as unidades não edificadas, porém

⁶⁷⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁷⁹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 191.

comercializadas (artigo 54, parágrafo único da Lei 13.465/2017), sendo também o posicionamento de Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari⁶⁸⁰.

A legislação também denota acuidade com o patrimônio público no procedimento de regularização fundiária, prevendo a Lei 13.465/2017, em seu artigo 53, que com o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado⁶⁸¹. Com base na previsão supracitada, a lei determina o instante da incorporação das vias públicas, das áreas destinadas ao uso comum do povo, dos prédios públicos e dos equipamentos urbanos ao patrimônio público, sendo na ocasião do registro da certidão de regularização fundiária, ocorrendo de modo automático a referida incorporação a partir do ato registral. Ainda, a previsão legal determina que a incorporação será na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. Relativamente ao tema, afirmam Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

O registro da CRF, de maneira parecida com o que ocorre no loteamento, traz como consequência a automática incorporação ao patrimônio público das vias públicas, das áreas destinadas ao uso comum do povo, dos prédios públicos e dos equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado⁶⁸².

Na mesma perspectiva, asseveram Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari que, “assim como ocorre no registro do loteamento, o registro da CRF implica a incorporação automática, ao patrimônio público, das vias públicas, das áreas destinadas ao uso comum do povo, dos prédios públicos e dos equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto”⁶⁸³.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 53 prevê que a requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio

⁶⁸⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.222.

⁶⁸¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁸² SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 191.

⁶⁸³ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II**. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2.223.

público⁶⁸⁴. Assim, é relevante atentar-se que o Município deverá requerer ao registrador de imóveis competente a abertura da respectiva matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público, não podendo o registrador agir de ofício.

Por fim, quanto à necessidade do pagamento ou não dos emolumentos, conforme já exposto, o recolhimento depende da modalidade efetivada na regularização fundiária urbana. No caso da utilização da modalidade de regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), não há isenção de custas e emolumentos em decorrência de ausência de previsão legal. Por sua vez, sendo a modalidade de regularização fundiária urbana social (Reurb-S), as custas e os emolumentos são isentos para determinados atos registrais, conforme preconiza expressamente a Lei 13.465/2017. Especificamente acerca do tema, explicam Thiago Marrara e André Simionato Castro que “o legislador não perdeu de vista o impacto negativo que as enormes barreiras financeiras do processo registral ocasionariam ao êxito da política de regularização fundiária urbana”⁶⁸⁵.

Dessa forma, a lei trouxe de forma expressa a isenção para diversas situações. Nesse sentido, prevê a Lei 13.465/2017 em seu artigo 13, §1º, que serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S: I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o

⁶⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁸⁵ MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 106.

fornecimento de certidões de registro para os atos previstos pelo artigo 13 da Lei 13.465/2017⁶⁸⁶.

A Lei 13.465/2017, no intuito de compensar os custos referentes aos atos registrares necessários à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), habilitou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Nesse sentido, preconiza o artigo 72, §4º, da mencionada lei que “fica habilitado o FNHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrares da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)”⁶⁸⁷. Assim, a partir do fundo supracitado, a disposição legal ampara a população de baixa renda, bem como propicia que os registradores de imóveis sejam remunerados pelos atos realizados.

Além, para compensar os registradores de imóveis da isenção supracitada, isto é, pela efetivação gratuita dos atos registrares, a Lei 13.465/2017 também trouxe previsão de que os Estados devem criar e regulamentar fundos específicos para a compensação. Acerca do tema, extrai-se do artigo 73 da Lei 13.465/2017 que “devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrares da Reurb-S”⁶⁸⁸.

Para que os respectivos fundos estaduais tenham acesso aos recursos do FNHIS, deverão firmar termo de adesão. Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 73 da Lei 13.465/2017 prevê: “Para que os fundos estaduais acessem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deverão firmar termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal”⁶⁸⁹.

⁶⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁸⁷ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁸⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁸⁹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

Dessa forma, os referidos fundos estaduais podem obter recursos próprios, a partir da legislação estadual e, também, por meio de termo de adesão, podem ser beneficiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), oportunizando a respectiva remuneração dos registradores de imóveis.

Por fim, quanto aos aspectos registrais, é importante elencar a previsão do artigo 91 do Decreto 9.310/2018, o qual preconiza que serão regularizadas, na forma da Lei 13.465/2017, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de ação judicial que verse sobre direitos reais de garantia, de constrição, bloqueio ou indisponibilidade judicial, ressalvada a hipótese de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de Reurb⁶⁹⁰. Assim, há possibilidade de a regularização prosseguir e alcançar os respectivos atos registrais, ainda que haja ação judicial que verse sobre direitos reais de garantia, de constrição, ou até mesmo bloqueio ou indisponibilidade judicial. No entanto, não poderá ocorrer a regularização caso haja decisão judicial específica ordenando a impossibilidade de forma expressa. Nesse sentido, assevera Michely Freire Fonseca Cunha que poderá ocorrer regularização, “exceto se o conteúdo da decisão judicial expressamente impedir a análise, a aprovação e o registro do projeto de REURB”⁶⁹¹.

Logo, foram devidamente exauridos os aspectos registrais do procedimento de regularização fundiária urbana, desde a questão da competência do registro de imóveis, da rogação pelos legitimados, a prenotação, perpassando pela instauração do procedimento registral, pela qualificação registral, bem como finalizando na exposição dos atos registrais que devem ser realizados, dentre outros pontos relevantes.

Portanto, no presente capítulo abordou-se o conceito, os princípios e os objetivos da regularização fundiária urbana, as respectivas modalidades, os instrumentos, com análise específica da legitimação fundiária, da legitimação de posse e da demarcação urbanística, bem como foi exposto o procedimento da regularização fundiária urbana, sendo subdividido em legitimados, análise do requerimento, notificações e editais, projeto e conclusão da

⁶⁹⁰ BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁶⁹¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 28.

regularização fundiária urbana e, por fim, foi realizada a exposição dos aspectos registrais do procedimento de regularização fundiária urbana.

Em determinadas situações da Lei 13.465/2017 há necessidade de cooperação, colaboração, dentre outros fatores que demandam situações coletivas, o que pode ser propiciado pela audiência pública, razão pela qual, expor-se-á no próximo e último capítulo a audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana.

CAPÍTULO 4: AUDIÊNCIA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A ATUAÇÃO CONJUNTA PARA SOLUÇÃO ADEQUADA

No presente capítulo abordar-se-á a audiência pública na regularização fundiária urbana, a partir de uma perspectiva de atuação conjunta para solução adequada. O capítulo tem como objetivo específico demonstrar a possibilidade de aplicação da utilização da audiência pública na resolução de conflitos coletivos atinentes à regularização fundiária urbana, com a respectiva contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade.

Assim, o capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro aborda a coletividade na regularização fundiária urbana. O segundo item trata da perspectiva participativa no procedimento de regularização fundiária urbana, com a cooperação entre os interessados envolvidos. Por sua vez, o terceiro item refere-se à possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana. O quarto item trata dos aspectos comuns da audiência pública aplicada no procedimento de regularização fundiária urbana. Por fim, o quinto e último item demonstra a aplicação da audiência pública nas etapas inicial, intermediária e final da regularização fundiária urbana.

4.1 A COLETIVIDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

No presente item discorrer-se-á acerca da coletividade na regularização fundiária urbana, demonstrando a superação do âmbito meramente individual, caracterizando interesse coletivo.

Para a configuração da regularização fundiária urbana, conforme preconiza a Lei 13.465/2017 e nos termos expostos no capítulo terceiro, há necessidade da existência de um núcleo urbano informal, denotando-se, assim, uma questão coletiva, a qual atinge diversos indivíduos e a sociedade, envolvendo diferentes direitos.

Além de envolver um núcleo urbano informal, a regularização fundiária urbana está relacionada com diferentes temáticas possíveis, perpassando por questões jurídicas, ambientais,

urbanísticas e sociais, englobando, por exemplo, questões de saneamento, fornecimento de água, esgotamento sanitário, transporte, mobilidade, gestão de resíduos, dentre outros temas relevantes de interesse coletivo.

A regularização fundiária urbana é de interesse coletivo pelos seus diversos agentes envolvidos, bem como pelos seus múltiplos aspectos de âmbito público, relacionando-se diretamente ao direito à cidade, transcendendo questões meramente individuais, alcançando a dimensão coletiva, denotando importância pública pela sua relevância, com grande repercussão social, ambiental e econômica. Segundo Claudio Oliveira de Carvalho e Ariana Ferreira de Alencar Moraes, “a Carta Cidadã de 1988 dá a agenda política urbana a esperança de uma garantia constitucional ao direito à cidade, inaugurando um novo marco jurídico-regulatório”⁶⁹². Acerca do tema, segundo Karine Grassi, “o direito à cidade pode ser compreendido como o direito de todos/as a desfrutarem da cidade e de seu território, o que se pode traduzir no combate à segregação urbana, ou desigualdade”⁶⁹³. Assim, a regularização fundiária urbana está essencialmente associada ao direito à cidade.

Nessa perspectiva, o núcleo urbano informal é constituído pela soma de seus diversos ocupantes, que necessitam do direito à cidade, englobando efetivação de diversos direitos, como a questão do direito à moradia, bem como de acesso aos serviços estatais, caracterizando, assim, o interesse coletivo pela regularização fundiária urbana, devendo o Estado empregar os meios que dispõe para possibilitar a superação das adversidades jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Relativamente ao direito à cidade, asseveram Gerusa Colombo, Patricia da Silva e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho:

A urbanização e a reprodução das propriedades privadas produzem as cidades, que devem ser um espaço coletivo que respeite os direitos de todos, efetivando-se o Direito à Cidade. Direito à Cidade é, assim, um direito da coletividade. E não coletivo no sentido de coletivos culturais, grupos sociais,

⁶⁹² CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 79.

⁶⁹³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.45.

mas sim compreendendo a cidade como um bem comum, que deve ser aproveitado por todos com equilíbrio⁶⁹⁴.

Logo, a regularização fundiária urbana está diretamente relacionada ao direito à cidade e às funções sociais da cidade, as quais são consubstanciadas no acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, serviços públicos e transporte⁶⁹⁵. Assim, a regularização fundiária urbana fomenta o direito à cidade, pois possibilita em vários aspectos o reconhecimento e a inserção, facilitando o acesso à moradia, ao saneamento e aos demais direitos correlacionados.

O direito à cidade é coletivo, segundo José Isaac Pilati e Karine Grassi, dizendo respeito principalmente às modalidades de participação da população no planejamento do projeto de cidade em debates, audiências e consultas públicas⁶⁹⁶. Na regularização fundiária urbana existem interesses coletivos e individuais, os quais, na medida do possível, devem ser atendidos, caracterizando aspectos essenciais do direito à cidade, manifestando influências no espaço público, desde a perspectiva de caráter social, ambiental, bem como da participação direta dos indivíduos, dentre outras áreas relevantes.

Dessa forma, o direito à cidade, conforme José Isaac Pilati e Karine Grassi, no seu “sentido mais amplo, pressupõe o direito de participar das tomadas de decisões, na gestão e no planejamento local e regional, em paralelo com a garantia dos direitos ao trabalho, lazer, transporte e aos serviços públicos, à terra urbana, moradia e infraestrutura”⁶⁹⁷. Conforme exposto no primeiro capítulo, há uma alteração na concepção conceitual da propriedade e da cidade, denotando que ambas possuem determinada função social e que se relacionam com a necessidade de participação social.

⁶⁹⁴ COLOMBO, Gerusa; SILVA, Patricia da; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 107.

⁶⁹⁵ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.45.

⁶⁹⁶ PILATI, José Isaac; GRASSI, Karine. A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 30.

⁶⁹⁷ PILATI, José Isaac; GRASSI, Karine. A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 37.

Relativamente ao tema, asseveram Claudio Oliveira de Carvalho e Ariana Ferreira de Alencar Moraes:

A reivindicação e afirmação do Direito à Cidade, dentro de um marco jurídico-urbanístico garantidor da função social da propriedade urbana e da função social da cidade, além de ressaltar a gestão democrática e a participação popular, torna-se essencial para a defesa e propositura de novos modos de sociabilidade urbana⁶⁹⁸.

O direito à cidade consubstancia-se na disponibilização às pessoas da fruição da cidade de forma igualitária, inclusiva, compartilhada e sustentável, observando as suas funções sociais e possibilitando a participação de todas as pessoas em temas que retratam interesse coletivo. Logo, o direito à cidade denota a existência do vínculo dos habitantes com a cidade, a partir, principalmente, de seu espaço público, que deve propiciar a participação dos interessados, com o pertencimento do sujeito à cidade e da cidade ao sujeito.

Nessa perspectiva de participação e direito à cidade, adveio o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual, “foi fruto de um intenso embate social e político e teve como importante característica o reconhecimento do ‘Direito à Cidade’ e a atribuição aos Municípios de novas diretrizes quanto à política de desenvolvimento urbano”⁶⁹⁹. Acerca do direito à cidade, segundo Karine Grassi, “trata-se, afinal, de um direito de todos na condição de cidadãos: os interesses de uma cidade mais igualitária e humana deverão ser os interesses de toda a população, figurando cada cidadão como sujeito de um bem coletivo”⁷⁰⁰.

O direito à regularização fundiária urbana não é apenas uma questão individual, mas também coletiva, de interesse da coletividade, por distintos aspectos, tanto pelo núcleo urbano informal, quanto pelos direitos retratados, bem como pela importância coletiva, além dos benefícios do procedimento, conforme retratado no capítulo anterior quanto aos proveitos e

⁶⁹⁸ CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 88.

⁶⁹⁹ CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018, p. 80.

⁷⁰⁰ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.46.

consequências advindas da regularização, como no caso do saneamento básico, compreendendo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, dentre outros beneficiamentos, bem como por englobar diversas outras situações relativas de interesse coletivo. Especificamente, o saneamento básico é aspecto fundamental para a respectiva qualidade de vida das pessoas, o que é, sobremaneira, influenciado por questões envolvendo regularização fundiária urbana.

Dessa forma, diante do interesse coletivo, a legislação trouxe previsão expressa relacionando o saneamento básico e a regularização fundiária urbana, conforme o artigo 53-D da Lei 11.445/2007, com redação pela Lei 14.026/2020, que fica estabelecida como política federal de saneamento básico a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados, passíveis de serem objeto de regularização fundiária urbana (Reurb), nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, salvo aqueles que se encontrarem em situação de risco⁷⁰¹.

Diante da supracitada positivação, ficou estabelecido legalmente a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados, passíveis de serem objeto de regularização fundiária urbana como política federal de saneamento básico. Isto é, há inclusão dos ocupantes dos núcleos urbanos no âmbito de saneamento básico, sendo inseridos na política federal acerca da temática.

A legislação visa combater a ausência de infraestrutura básica nos imóveis localizados em núcleos urbanos informais, a qual prejudica o indivíduo e também toda a coletividade, diante de seu interesse coletivo, atingindo questões, inclusive, de saúde pública, estabelecendo, assim, a execução das obras de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável. Logo, há um conjunto de benefícios e consequências advindas da regularização fundiária que denotam seu âmbito coletivo, suplantando o interesse meramente individual, atraindo a necessidade de sua realização.

⁷⁰¹ BRASIL. Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em 09/02/2021.

A Lei 13.465/2017 preconiza aos beneficiários da regularização fundiária urbana a obrigatoriedade em realizar a conexão da edificação com a rede de água, de coleta de esgoto, bem como de distribuição de energia elétrica, além de adotar outras condutas para a utilização do serviço. Assim, prevê a referida legislação, em seu artigo 13, §7º, que a partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da regularização fundiária urbana realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal⁷⁰². Dessa forma, a lei demonstra que a sua intenção não é somente titular os ocupantes, mas também propiciar toda a infraestrutura adequada, caracterizando interesse coletivo diante de suas consequências.

Assim, a efetivação da regularização fundiária nos núcleos urbanos informais desprovidos de infraestrutura proporciona incremento positivo nos índices de fornecimento de água e esgotamento sanitário, propiciando avanços na área e melhor desempenho, dentre outros benefícios, manifestando interesse coletivo, suplantando o caráter meramente individual.

Nesse contexto, o direito à cidade passa, portanto, por diversos aspectos, dentre eles, a regularização fundiária urbana, denotando o caráter de coletividade da regularização. O direito à cidade deve ser compreendido, “não só como o usufruto dos benefícios existentes, disponibilizados pelos órgãos públicos, mas também como o direito de modificar e construir o espaço urbano”⁷⁰³.

Diante do interesse coletivo da regularização fundiária urbana, a participação dos indivíduos na construção do âmbito urbano é imprescindível, devendo ser viabilizada a atuação popular, consubstanciada em debates das sugestões e opiniões, bem como na tomada de decisão conjunta. Acerca do tema, “a população deve opinar, sugerir e demonstrar suas necessidades,

⁷⁰² BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁷⁰³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumnes Juris, 2016, p.145.

bem como a administração local deve permitir essa participação e construir espaços apropriados e eficazes para tanto”⁷⁰⁴.

Logo, a regularização fundiária urbana não é apenas de interesse individual, abrangendo também o interesse coletivo. Nessa compreensão, interessa à coletividade a regularização jurídica, ambiental, urbanística e social de determinados núcleos urbanos informais, propiciando a regularização de determinado local, viabilizando benefícios coletivos em virtude das consequências advindas.

Nesse cenário, são essenciais mecanismos de participação que propiciem um modelo democrático mais inclusivo e participativo para a resolução dos problemas concretos da coletividade. O interesse coletivo manifesta a incumbência da participação popular, caracterizando a necessidade de um instrumento – audiência pública – para a veiculação devida de seu desenvolvimento. A realização de audiências públicas, segundo Fabio Gomes dos Santos, “é totalmente compatível com as propostas de democracia participativa, enquanto forma de concretizar a intervenção dos cidadãos na atuação estatal, e com a proposta deliberativa, por constituir meio idôneo ao aprimoramento da qualidade democrática”⁷⁰⁵.

O objetivo é superar a participação apenas pelos modelos tradicionais, promovendo presença dos cidadãos no campo dos interesses coletivos, ensejando maior envolvimento. Portanto, devem ser empregados mecanismos de soluções para os referidos conflitos da atualidade, a partir do diálogo e da cooperação propiciando a resolução adequada. A busca, portanto, é da efetivação do direito à propriedade e demais direitos reais devidamente regularizados, bem como da regularização das questões ambientais, urbanísticas e sociais, a partir do aspecto coletivo, englobando a participação popular, trazendo não só benefícios individuais, mas para toda a coletividade.

Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana não interessa apenas como uma questão individual, mas coletiva, pertencente não apenas à um indivíduo, mas à coletividade,

⁷⁰⁴ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.145.

⁷⁰⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.201.

suplantando o plano meramente individual, devendo ser uma interpretação e execução a partir da coletividade, atendendo os anseios da sociedade.

Assim, exposta no presente item a regularização fundiária urbana como interesse da coletividade, analisar-se-á, a seguir, a perspectiva participativa na regularização fundiária urbana e a necessidade de cooperação entre os interessados envolvidos.

4.2 A PERSPECTIVA PARTICIPATIVA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: COOPERAÇÃO ENTRE OS INTERESSADOS ENVOLVIDOS

Analisado no item anterior a coletividade na regularização fundiária urbana, no presente item expor-se-á a perspectiva participativa no procedimento de regularização fundiária urbana, com a respectiva cooperação entre os interessados envolvidos.

As relações na sociedade pós-moderna demonstram complexidade, uma vez que denotam a necessidade de tratamento dos conflitos em sua inteireza, a partir de diversas áreas científicas, sendo uma delas, o direito. Além da complexidade residir na conjugação de diferentes ramos científicos, especificamente, no direito, a abordagem institui a imprescindibilidade da coordenação de diferentes disciplinas em prol do tratamento adequado do conflito.

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana demanda, em grande parte dos casos, a associação de diversos âmbitos, abrangendo o conhecimento das áreas de engenharia civil, engenharia sanitária, engenharia ambiental, arquitetura e urbanismo, agrimensura, biologia, geologia, serviço social, psicologia, dentre outros ramos. Já a abordagem jurídica nos casos de regularização fundiária urbana, requer a composição de múltiplas disciplinas empregadas para a resolução adequada do conflito, abrangendo o direito civil, administrativo, constitucional, urbanístico, tributário, ambiental, notarial e registral, entre outros. Embora as disciplinas sejam individualizadas, estão vinculadas em variados aspectos, decorrendo de um liame jurídico compartilhado.

A soma dos diversos problemas relacionados à regularização fundiária urbana e a origem sendo de diferentes áreas resultou na inviabilidade de respostas adequadas pelo ordenamento jurídico, já que cada área tratava seu respectivo assunto de forma fragmentada e

individualizada, sem a compreensão da necessidade de congregar os profusos problemas existentes. Como consequência da inexistência de soluções, denota-se a necessidade de uma legislação específica abrangendo as questões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, conforme retratado no terceiro capítulo.

Em decorrência da necessidade da concatenação de diferentes áreas científicas, bem como, dentro delas, as medidas jurídicas, que demandam diversas disciplinas do direito, há necessidade de participação e colaboração dos interessados no procedimento de regularização fundiária urbana para a devida consecução de seus objetivos e êxito.

A imprescindibilidade da participação na regularização fundiária urbana reside na questão coletiva retratada no subitem anterior, bem como pela necessidade de conjugação de distintos âmbitos do conhecimento, abrangendo múltiplas áreas e disciplinas, atraindo a demanda de um instituto que viabilize a realização do ato.

Diante da multiplicidade de variáveis, circunstâncias fáticas e de direito, bem como por problemas relacionados a outras áreas além da jurídica, como por exemplo, questões ambientais, urbanísticas e sociais, o tratamento do conflito deve ser realizado de forma integrada, efetiva e participativa. Nessa perspectiva, asseveram Thiago Marrara e André Simionato Castro que “a regularização consiste em um processo complexo, na medida em que depende da somatória de esforços de um conjunto de atores que o conduza e de uma pluralidade de medidas interdisciplinares e de decisões para desenvolvê-lo e concluí-lo com êxito”⁷⁰⁶.

A regularização fundiária urbana alude a temas de matérias diferentes, o que acompanha determinada complexidade em virtude da necessidade de conjugar conteúdos distintos, abrangendo múltiplas medidas. Pelo seu caráter, o procedimento de regularização fundiária urbana necessita de trabalho conjunto para alcançar o cumprimento de seus objetivos, pois o desfecho positivo do procedimento depende, sobremaneira, de esforços convergentes dos diversos ocupantes e profissionais envolvidos.

⁷⁰⁶ MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 98.

Nesse sentido, há necessidade de superar a resolução de questões individuais, mas também promover a solução de problemas coletivos, a partir de uma perspectiva participativa. Para esse viés, é possível aplicar a audiência pública para o enfrentamento dessas questões coletivas, como por exemplo, casos atinentes à regularização fundiária urbana, na qual há necessidade de resgate dos interessados como atores principais na busca pela solução das adversidades, propiciando um procedimento participativo e colaborativo.

É fundamental para a implementação de uma regularização fundiária urbana, segundo João Pedro Lamana Paiva, “a cooperação entre todos os agentes envolvidos (Poder Público Municipal, Ministério Público, Defensoria Pública, Notários, Registradores, Advogados e demais operadores do Direito)”⁷⁰⁷. Além, a lei preconiza a participação dos próprios ocupantes, os quais devem igualmente cooperar para o devido prosseguimento do procedimento de regularização fundiária urbana.

A cooperação entre os participantes do procedimento de regularização fundiária urbana, dentre eles, os ocupantes, o Poder Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, demais profissionais envolvidos, além de outros interessados, é primordial para o devido desenvolvimento do procedimento, propiciando o êxito e o alcance da consecução dos objetivos da regularização.

Para que a regularização fundiária urbana tenha êxito, com a respectiva efetivação dos diversos direitos decorrentes, “todos os sujeitos envolvidos neste processo precisam ter postura pró-ativa, apontando caminhos e colocando-se à disposição da comunidade, em especial a preponderantemente de baixa renda, para a resolução dos seus conflitos”⁷⁰⁸. Assim, é imprescindível a postura participativa, colaborando e cooperando com o devido desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana, em uma construção

⁷⁰⁷ PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 42.

⁷⁰⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 42.

coletiva para a devida adequação do núcleo urbano informal. Nessa perspectiva, assevera José Isaac Pilati que “o processo participativo é processo que se constrói participando”⁷⁰⁹.

Dessa forma, a autoridade condutora da audiência pública deve propiciar a participação de todos, mediante inclusão, bem como conduzir os envolvidos na obtenção das soluções mais adequadas, a partir de suas respectivas participações, para a resolução do caso em concreto no intuito de atingir os interesses coletivos, abrangendo os objetivos preconizados na legislação atinente à regularização fundiária urbana.

Além, devem-se fomentar meios propícios e adequados para a solução dos conflitos da atualidade, abrindo espaço para o debate público e incentivando uma melhora do modelo democrático de participação da sociedade. Nesse sentido, “a abertura de diálogo entre população e governo, mediante o instrumento da participação popular, possibilita a descentralização e a proximidade na gestão de bens comuns”⁷¹⁰.

Diante da necessidade da conjuntura participativa, o advento da Lei 13.465/2017 é um importantíssimo alicerce dogmático que fomenta a participação popular na solução dos conflitos coletivos, reconhecendo a necessidade da atuação da sociedade nos procedimentos de regularização, incentivando uma concepção baseada na participação. Conforme Orlando Alves dos Santos, “sob o ponto de vista da reforma urbana, o desafio está ligado à construção de esferas públicas democráticas que contribuam para tornar substantiva a dinâmica democrática”⁷¹¹.

Assim, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 10 que constitui objetivo da Reurb, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (inciso XII). Ou seja, há uma superação do âmbito meramente individual, passando a compreender o conflito em sua

⁷⁰⁹ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 159.

⁷¹⁰ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.51.

⁷¹¹ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana**. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 307.

inteireza, direcionando para uma perspectiva conjunta, inserindo os sujeitos em um espaço público para diálogo e cooperação. Acerca da participação, leciona José Isaac Pilati:

A participação é a busca da otimização dos recursos sociais e naturais em cada caso, de forma construtiva, ativa e não passiva ou submissa: o que é bom para todos se obtém no consenso. E a consequência é a ocupação plena do espaço público, o que o sistema representativo puro nunca conseguiu e jamais conseguiria⁷¹².

Com a referida legislação, há notório movimento de incentivo à participação popular e da retomada do espaço público, promovendo uma nova potencialidade consubstanciada na participação. Em virtude da publicação da Lei 13.465 no ano de 2017, há, ainda, um grande potencial construtivo a ser desenvolvido com fulcro em mencionada legislação, necessitando uma análise acurada para a devida compreensão acerca da participação e cooperação no procedimento de regularização fundiária urbana.

Além da atuação da população, a regularização fundiária urbana, devido ao seu conceito abranger medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme explorado no capítulo específico, exige a atuação conjunta também dos entes federativos. Nesse sentido, preconiza Luiz Guilherme Loureiro:

As medidas e procedimentos da Reurb exigem a ação conjunta dos entes federativos – que possuem competência comum para as atividades de proteção ambiental e urbanística, para promover programas de habitação e saneamento básico, combate à pobreza e à marginalização (art. 23, VI, VII, IX e X, CF)–, em especial do Município, a quem cabe promover o adequado ordenamento territorial e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF)⁷¹³.

Desse modo, além da necessidade de cooperação entre os ocupantes e os profissionais envolvidos, ainda há a indispensabilidade de ação coordenada dos entes públicos, que devem atuar em harmonia, visando a persecução de soluções que atendam a regularização do núcleo urbano informal de forma colaborativa.

⁷¹² PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.34.

⁷¹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 939.

Assim, relacionando a abordagem realizada no primeiro capítulo com o presente e último capítulo, a participação Pós-Moderna “não é estanque e dissociada do poder estatal; ao contrário, ela se realiza em convívio e articulação com as instituições e autoridades do Estado”⁷¹⁴. A participação é alicerçada nos indivíduos, na Sociedade, no Estado, por meio dos poderes constituídos e das autoridades condutoras, consubstanciada em esforço conjunto, mediante manifestações, estimulando o alcance da solução consensual.

É uma reestruturação do modo de solucionar conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, fundamentada, sobretudo, em cooperação e participação de diversos atores distintos, fomentando o desenvolvimento do procedimento, baseada em perspectiva participativa, em uma teoria pós-moderna, de maneira inclusiva, superando a matriz individual e excludente. A participação é oriunda e garantida principalmente pelo parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, o qual preconiza que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Dessa forma, há previsão constitucional assegurando a participação, irradiando seus efeitos em diversos aspectos no ordenamento jurídico.

Como exposto no primeiro capítulo, a Modernidade inicia da norma para os fatos, enquanto que a Pós-Modernidade realiza o caminho contrário, ou seja, parte do fato para a norma. Conforme José Isaac Pilati, no processo participativo pós-moderno, em cada caso se constrói a “solução coletiva de direito aplicável à espécie; como se fosse um condomínio social, que contempla, ouve, e ao decidir procura atender a todos os interesses, distribuindo de forma justa os ônus e bônus sociais”⁷¹⁵. A audiência pública é um instrumento da Pós-Modernidade, uma vez que inicia do fato propriamente dito, do conflito, tratando o problema em suas diversas concepções para alcançar a solução adequada. É nessa perspectiva a previsão da Lei 13.465/2017, ou seja, a solução adequada para cada problema específico de regularização fundiária é erigida a partir da participação e da cooperação dos interessados.

Acerca da participação, “a Sociedade, quando atua no processo participativo, atua no âmbito da função social: da acomodação mediada dos interesses privados, público estatais e

⁷¹⁴ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.41.

⁷¹⁵ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.27.

sociais”⁷¹⁶. Nessa perspectiva, para que ocorra a superação do modelo tradicional individualista é imprescindível a participação das pessoas envolvidas no problema.

A Lei 13.465/2017 prevê um procedimento participativo, com previsão de diversos legitimados, como por exemplo, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público, bem como franqueia participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. Logo, há uma abertura maior para a participação no procedimento de regularização fundiária urbana, inclusive com o aumento do rol dos legitimados.

A participação parte dos fatos, “do problema *in concreto*, abrangendo toda a extensão das relações; na participação não se discutem leis, discute-se um problema concreto da vida, na dimensão da esfera coletiva e suas indefinições, e mediante o processo participativo”⁷¹⁷. O referido posicionamento de incentivo à participação e de cooperação para solução adequada dos conflitos fica ainda mais compreensível quando a própria Lei 13.465/2017 aponta também em seus objetivos (artigo 10, inciso V): “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”⁷¹⁸. Assim, a lei indica a necessidade de consensualidade e cooperação entre Estado e sociedade, utilizando a resolução extrajudicial de conflitos, prestigiando a participação popular, juntamente com o Estado.

Nessa perspectiva, para a promoção da supracitada consensualidade e cooperação há possibilidade da utilização da audiência pública como um meio propiciador, viabilizando, ao fim, a resolução adequada dos conflitos, desde que aplicada como instrumento efetivo e de cunho participativo, ensejando, dessa forma, um modelo coletivo de cooperação. Acerca do

⁷¹⁶ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.40.

⁷¹⁷ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.35.

⁷¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

tema, defende José Isaac Pilati a audiência pública “não como mera consulta pública, em que a autoridade ouve e decide autocraticamente a seu talante; mas como processo coletivo deliberativo, em que a coletividade constrói”⁷¹⁹.

Portanto, levando em conta tais aspectos é que devem ser enfrentados os conflitos coletivos da atualidade. Nesse sentido, aponta-se, acerca do desafio da complexidade pós-moderna, que o Direito passa a recuperar sua capacidade de atuar em tempo real e preventivamente, no momento crucial do justo, a partir do restabelecimento de sua dignidade como instrumento efetivo e eficaz⁷²⁰.

Conforme abordado no capítulo anterior, a Lei 13.465/2017 prevê em seu artigo 34, §3º, que “os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb”⁷²¹. A previsão do §3º supracitado demonstra que a Lei 13.465/2017 trata o conflito em perspectiva de solução adequada, de forma consensual e colaborativa, abordando o problema por meio de sua integralidade, tomando o conflito em sua inteireza, com cooperação e por via autocompositiva.

Diante da Lei 13.465/2017, há um novo marco legal, fundamentado em um trabalho conjunto, em cooperação, com objetivo de inclusão ao fôlio real de núcleos informais antes excluídos, além da efetivação de diversos outros direitos. Com essa abordagem, a Lei 13.465/2017 indica verdadeira reconstrução na solução dos conflitos, impulsionando a Pós-Modernidade, tratando os problemas atuais de forma adequada, de modo autocompositivo, construindo a solução coletiva a partir da audiência pública e tomando a regularização fundiária como problema coletivo, que repercute em diversos outros direitos.

É uma reestruturação do modo de solucionar conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, fundamentada, sobremaneira, em cooperação e participação de diversos atores distintos, fomentando o desenvolvimento do procedimento. Em suma, o modelo atual, que está

⁷¹⁹ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.44.

⁷²⁰ PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.15.

⁷²¹ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

eminentemente fundamentado em solucionar casos individuais e de maneira descontextualizada com o restante dos problemas vivenciados pela atualidade, necessita resgatar e desenvolver modelos participativos propícios para a resolução dos problemas, resolvendo as questões não apenas entre indivíduos, mas sobretudo solucionando conflitos coletivos de forma adequada.

Nessa perspectiva de solução coletiva, a regularização fundiária, a partir da Lei 13.465/2017, é um campo em que há possibilidade de aplicação da audiência pública, baseado na cooperação de Estado, indivíduos e Sociedade, propiciando resolução adequada ao conflito. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, “como produto cultural, o direito está diretamente vinculado às ideias e valores vigentes na sociedade e deve responder às necessidades e anseios do grupo social”⁷²². Especificamente, as necessidades vislumbradas residem na premência de regularização fundiária urbana, a partir do viés coletivo em decorrência de seus múltiplos aspectos e decorrências, com emprego da audiência pública.

Portanto, há necessidade de respostas efetivas e adequadas frente aos problemas atuais enfrentados em âmbito de regularização fundiária e, a audiência pública serve, assim, como instrumento participativo, possibilitando cooperação, contribuindo com o procedimento de regularização fundiária, necessário para a efetivação de direitos. Ou seja, a regularização fundiária, em virtude de seu viés coletivo, necessita de uma perspectiva participativa para o seu devido desenvolvimento, possibilitando a cooperação entre os atores envolvidos.

Logo, devidamente estabelecido no presente item que a perspectiva participativa na regularização fundiária urbana, com a respectiva colaboração entre os interessados envolvidos, é primordial ao devido desfecho positivo do procedimento, analisar-se-á, no próximo item, a possibilidade jurídica da aplicação do instituto da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana, o qual viabiliza a participação.

⁷²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 748.

4.3 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DA APLICAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Analisada no item anterior a perspectiva participativa na regularização fundiária urbana, com a respectiva cooperação entre os interessados envolvidos, expor-se-á, no presente item, a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana.

A audiência pública é passível de utilização no procedimento de regularização fundiária, notadamente em um contexto que necessita de participação e cooperação dos diversos ocupantes e profissionais envolvidos, possibilitando, assim, o alcance e consecução dos objetivos preconizados na Lei 13.465/2017, propiciando a efetivação de direitos e a promoção dos interesses da coletividade.

Conforme prevê a Lei 13.465/2017, a regularização fundiária urbana envolve medidas de diversas áreas, conglobando um procedimento interdisciplinar com possibilidade de solucionar problemas diversificados destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, cumprindo os objetivos previstos em lei. Dessa forma, diante da previsão da conjugação de distintas áreas, a legislação prevê e preconiza uma regularização fundiária integral, apontando para uma conformidade completa sob diferentes vieses.

Não se trata, dessa forma, a regularização fundiária urbana apenas como meio de titulação, mas sim de medidas com concepções múltiplas capazes de regularizar a situação a partir da perspectiva urbanística, ambiental e também social. Logo, a regularização fundiária urbana preza pelo tratamento integral dos problemas envoltos nos núcleos urbanos informais, os quais devem ser devidamente identificados, perpassando pela necessidade de solução de questões diversas, desde problemas jurídicos, desconformidades urbanísticas, complicações ambientais, obstáculos sociais, propiciando melhorias pelas diversas áreas que devem ser contempladas, não se resumindo a apenas titular os seus ocupantes, mas sim de compreender e resolver todas as adversidades nos distintos aspectos, promovendo a inserção do núcleo urbano informal ao ordenamento territorial urbano, bem como viabilizando os seus diversos objetivos previstos expressamente na Lei 13.465/2017.

Não se pode olvidar que a regularização fundiária urbana não é apenas a titulação formal dos ocupantes, mas também a adoção, além das medidas jurídicas, de soluções urbanísticas, ambientais e sociais, propiciando melhorias. Portanto, se existe a premência de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para regularizar o núcleo urbano informal, a regularização fundiária urbana não deve ficar adstrita apenas à titulação dos imóveis, sendo imprescindível propiciar, além da titulação, soluções adequadas à todas as irregularidades verificadas.

A expressiva quantidade de diferentes âmbitos que devem ser conjugados na regularização fundiária urbana, conforme preconiza a Lei 13.465/2017, denota a possibilidade jurídica da aplicação de audiência pública no procedimento. Conforme exposto, a expansão dos núcleos urbanos informais é um problema complexo, abrangendo diversas áreas do conhecimento, caracterizando um problema histórico, uma vez que perpassa décadas do Brasil em que inúmeras tentativas foram realizadas, caracterizando a necessidade de identificar de forma integral todos os problemas que afligem o núcleo.

A multiplicidade de diferentes adversidades e problemas específicos de cada núcleo urbano informal remontam à necessidade de cooperação entre os profissionais envolvidos, bem como dos respectivos ocupantes e interessados na regularização fundiária urbana. Nessa perspectiva, o instituto da audiência pública, conforme abordado no capítulo segundo, pode ser utilizado em casos de regularização fundiária, facilitando o objetivo final que é a própria regularização. Assim, a audiência pública é um instituto possível de ser utilizado, revelando-se compatível com a consecução do procedimento de regularização fundiária urbana. Portanto, é possível utilizar a audiência pública para instrumentalizar o desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana.

A audiência pública com a sua respectiva estrutura, a qual viabiliza, dentre outras situações, participação e cooperação, conforme exposto no segundo capítulo, coaduna-se com a sua utilização em âmbito de procedimento de regularização fundiária urbana, demonstrando possibilidade jurídica de sua aplicação. Logo, a audiência pública mostra-se como instituto apto a propiciar a efetivação dos objetivos da regularização fundiária urbana, a partir da participação e cooperação entre os envolvidos.

Além, é possível juridicamente a aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária, pois a Lei 13.465/2017 preconiza como objetivo da regularização fundiária urbana, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seu artigo 10, inciso XII, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”⁷²³. Assim, uma das formas de possibilitar a participação dos interessados é mediante a utilização do instituto da audiência pública, caracterizando a viabilidade jurídica de seu emprego no procedimento de regularização fundiária urbana.

Portanto, tanto pelo aspecto estrutural da audiência pública, bem como pela previsão na Lei 13.465/2017, no sentido de possibilitar a participação dos interessados nas etapas de regularização fundiária, além de outros fatores, manifesta-se convergência pela viabilidade jurídica da aplicação de audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana.

Dessa forma, a audiência pública revela-se como instrumento apto para propiciar a devida conjugação e coordenação das áreas e disciplinas atinentes à regularização fundiária urbana, proporcionando a colaboração e participação dos interessados. A utilização da audiência pública na regularização fundiária urbana promove a estruturação e organização do procedimento, possibilitando a participação e colaboração dos interessados, incluindo os indivíduos no procedimento, possibilitando, a partir do envolvimento de diferentes sujeitos com vieses distintos, a obtenção da resolução adequada ao caso concreto.

Outro fundamento que embasa a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana é a previsão do artigo 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). A regularização fundiária urbana está prevista expressamente como um instrumento da política urbana, conforme preconiza o artigo 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), elencada dentre os institutos jurídicos e políticos.

O artigo 4º, §3º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê que os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de

⁷²³ BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil⁷²⁴.

Nessa perspectiva, para viabilizar a participação, a audiência pública manifesta-se como um instituto apto para a inserção dos indivíduos no procedimento de regularização fundiária urbana. Segundo Fabio Gomes dos Santos, “uma das maneiras de obter a participação almejada é a promoção de audiências públicas, referidas explicitamente como instrumentos para a garantia da gestão democrática da cidade (artigo 43, II, do Estatuto da Cidade)”⁷²⁵.

Logo, tanto pelo aspecto do tema da regularização fundiária urbana tratar de interesse coletivo, além das previsões na Lei 13.465/2017 de franquear participação aos interessados, bem como por previsão do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), além de outros fatores, há viabilidade jurídica da utilização do instituto da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana.

Assim, a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana reside na questão de interesse coletivo retratado no procedimento, nas previsões da Lei 13.465/2017, como também a previsão pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), caracterizando ampla fundamentação jurídica para utilização do instituto.

Dessa forma, a utilização da audiência pública na regularização fundiária urbana é possível de ser empregada, facilitando o desenvolvimento do procedimento, que envolve diversas áreas científicas, bem como diferentes disciplinas do direito, além de, precipuamente, fornecer o meio necessário para a participação popular, incluindo os interessados no procedimento, proporcionando a atuação sobre múltiplas perspectivas com conhecimentos, percepções e ideias diferentes, permitindo, a partir da conjugação e colaboração, obter a resolução adequada no caso concreto.

Portanto, a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana reside na existência de interesses coletivos envolvidos, na

⁷²⁴ BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

⁷²⁵ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.75.

presença de diversos sujeitos relacionados por ser um núcleo urbano informal, por englobar o direito à cidade, além de envolver diferentes áreas do conhecimento, bem como por necessitar da aplicação de diversas disciplinas do direito, além de a Lei 13.465/2017 prever a participação dos interessados no procedimento e, por fim, também pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) preconizar a utilização da audiência pública em casos de regularização fundiária urbana.

Logo, a viabilidade jurídica da aplicação da audiência pública na regularização fundiária resta amplamente fundamentada, sem prejuízo de outras premissas que igualmente podem embasar a utilização do instituto no procedimento.

A seguir, analisar-se-á a audiência pública aplicada no procedimento de regularização fundiária urbana, com seus respectivos critérios e viabilidade de utilização em distintas etapas do procedimento.

4.4 ASPECTOS COMUNS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA APLICADA NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Superado o item anterior referente à possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana, no presente item expor-se-á a audiência pública aplicada no procedimento de regularização fundiária urbana.

A essência da utilização da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana é viabilizar a participação e a cooperação entre indivíduos, Estado e Sociedade. Diante dos diferentes sujeitos envolvidos, das matérias diversas, da complexidade inerente à questão do procedimento de regularização fundiária urbana, bem como da matéria retratada de interesse coletivo, um dos pontos centrais é ensejar um meio de participação e cooperação para o devido desenvolvimento do procedimento.

A viabilidade de aplicação é consubstanciada na possibilidade que a audiência pública possui em concretizar a participação e a aproximação dos sujeitos abrangidos no procedimento, bem como de promover o meio adequado para a cooperação e colaboração necessárias para o apropriado prosseguimento do procedimento de regularização fundiária.

A audiência pública deve primar pelo seu objetivo fim, qual seja, especificamente no caso tratado na presente pesquisa, promover a participação, oportunizando o êxito da regularização fundiária urbana a partir do estabelecimento de diálogo e cooperação entre os seus diversos sujeitos envolvidos. Há, assim, com base na audiência pública, o incentivo à relação e colaboração das partes interessadas para a consecução da regularização fundiária urbana.

Como exposto no segundo capítulo, a audiência pública, diante de sua estrutura apresentada e analisada, propicia a participação e, conseqüentemente, colaboração dos diversos atores envolvidos no caso, utilizando da soma dos esforços dos sujeitos. É necessário envolver os profissionais, os ocupantes e os entes públicos, objetivando cooperação e colaboração, mediante audiência pública para que seja possibilitado o propósito da regularização.

Nessa perspectiva, há necessidade de um instrumento para possibilitar a cooperação, sendo a audiência pública propícia para auxiliar a colaboração requerida no procedimento de regularização fundiária urbana, consubstanciando-se em uma solução para o problema. Segundo exposto no terceiro capítulo, a resolução dos problemas atinentes à regularização fundiária é complexa, uma vez que necessita tratar de diversas áreas do conhecimento de forma concomitante, abordando, por exemplo, questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. O arranjo atual de crise e necessidade de superação, decorre, portanto de múltiplas variáveis e situações que ocorreram, originando problemas em diversos aspectos, os quais devem ser tratados em sua integralidade, a partir de uma perspectiva da Pós-Modernidade.

Assim, a regularização fundiária urbana, consubstanciada em medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais necessita ser procedimentalizada pelo viés da cooperação e colaboração de profissionais de diferentes áreas científicas, bem como pela participação da população, de forma a tratar o conflito e as irregularidades existentes em suas diversas dimensões e em sua inteireza, possibilitando, ao fim, a superação das adversidades que atingem o núcleo urbano informal.

Nesse sentido, o procedimento da regularização fundiária urbana é dividido em etapas. Nas suas diversas fases, conforme o caso concreto, há viabilidade do emprego da audiência pública. A audiência pública pode ser aplicada na regularização fundiária urbana, sendo

utilizada nos mais diversos momentos do procedimento, desde a etapa inicial, perpassando pela fase intermediária, bem como ao final, sem prejuízo de outros momentos.

Em todas as aplicações da audiência pública na regularização fundiária urbana, o instituto deve ser promovido observando determinados critérios, desde a devida realização de atos prévios, condutas durante o desenvolvimento da audiência pública e providências posteriores.

Como já exposto no segundo capítulo, há necessidade de prévia e ampla publicidade da realização da audiência pública, possibilitando o conhecimento do acontecimento do ato. Em específico, na audiência pública na regularização fundiária urbana podem ser utilizadas providências adicionais, logo, além da publicação de editais para convocação, a autoridade competente pode determinar a notificação individual de cada ocupante do núcleo urbano informal, quando possível, intensificando a possibilidade de cognoscibilidade da ocorrência da audiência pública por parte dos ocupantes.

A convocação para a audiência pública na regularização fundiária urbana deve ser efetuada pela autoridade condutora do procedimento, utilizando-se de meios que propiciem o maior alcance de publicidade possível, amplamente divulgado, com intuito de obtenção de conhecimento pelo maior número possível de pessoas. Ainda, a convocação deve veicular, principalmente, sem prejuízo de outras informações, o objeto que será tratado essencialmente, com as respectivas finalidades, o local que será realizado, com a data e horário.

Além da convocação propagar a essencialidade do objeto que será explorado, os participantes devem receber todas as demais informações necessárias relacionadas ao procedimento de regularização fundiária urbana. A linguagem, principalmente a técnica, deve ser acessível para a devida compreensão por todos os participantes, isto é, devem ser consideradas as características dos indivíduos, possibilitando expressões inteligíveis, viabilizando a integração de todos os envolvidos no procedimento de forma plena, não podendo o vocabulário utilizado criar dificuldades na compreensão dos participantes.

Especificamente, acerca da participação, podem participar da audiência pública na regularização fundiária urbana, por exemplo, os ocupantes do núcleo urbano informal, os confrontantes do núcleo, os interessados na regularização, os profissionais envolvidos no

procedimento de regularização, compreendendo os engenheiros, agrimensores, advogados, biólogos, geólogos, economistas, arquitetos e urbanistas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, sem prejuízo de outros sujeitos que possam colaborar com o procedimento.

Sobre o tema da participação e da diversidade de conhecimento, assevera Karine Grassi que, “não apenas o conhecimento especializado, senão também a visão do cidadão comum, suas necessidades, carências, interesses, anseios e questionamentos, devem integrar, de maneira indissociável, uma visão de cidade sustentável e democrática”⁷²⁶.

A respeito dos participantes das audiências públicas, deve-se objetivar a presença dos mais diversos segmentos sociais com interesse em questões urbanas, tais como “investidores, construtoras ou incorporadoras, associações de bairro, entidades assistenciais, ou mesmo municípios na sua individualidade, não se entendendo conveniente a imposição de limitações à participação nos debates”⁷²⁷. Assim, é imprescindível a garantia de participação de todos os sujeitos no desenvolvimento da audiência pública, propiciando composição de diversas concepções, caracterizando a multiplicidade de conteúdos possíveis.

A viabilidade de participação dos ocupantes reside, dentre outros fatores, na concepção de que podem influir no destino do espaço urbano em que estão inseridos, realizando suas respectivas manifestações, bem como na colaboração das informações. As informações fáticas que permeiam o núcleo urbano informal, com suas especificidades, suas características locais e conjunto de valores, são essenciais para as devidas decisões acerca do procedimento de regularização fundiária urbana, as quais devem ser somadas aos conhecimentos técnicos dos profissionais envolvidos. Nessa perspectiva, além dos elementos fornecidos pela administração, “muitas vezes pode ser essencial complementá-los com informações possuídas por membros da Sociedade Civil envolvidos com a questão pública em debate”⁷²⁸.

Dessa forma, a audiência pública na regularização fundiária urbana deve visar a participação dos interessados e profissionais envolvidos no procedimento, oportunizando

⁷²⁶ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.53.

⁷²⁷ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.79.

⁷²⁸ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.159.

debates e construção de soluções diante das adversidades identificadas na especificidade de cada núcleo urbano informal, possibilitando decisões com intuito de consubstanciar e propiciar medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais para a respectiva incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, bem como para efetivar os objetivos da regularização fundiária urbana.

Assim, devem ser conjugados os esforços dos ocupantes com os profissionais para a devida regularização. Reiteradas vezes “os moradores de determinada localidade podem ofertar contribuições importantes, descrevendo o cotidiano de determinadas áreas pouco conhecidas pelo Poder Público”⁷²⁹. Logo, é imprescindível a articulação dos ocupantes do núcleo urbano informal, dos profissionais e do Estado, com o intuito de agirem em prol da regularização fundiária urbana, propiciando ambiente colaborativo e denotando a recepção dos interessados que devem contribuir com o procedimento.

A audiência pública propicia, a partir da participação de seus integrantes, de diferentes áreas técnicas e de conhecimento, a obtenção de diversidade de ideias e, conseqüentemente, de possibilidades de soluções ao conflito respectivo. Portanto, a partir da diversidade de seus participantes, a audiência pública possibilita o meio propício para a obtenção de um conjunto de possíveis soluções ao caso concreto. As percepções diversas dos múltiplos sujeitos participantes, permitem estruturar, a partir da cooperação realizada, com base nas informações trazidas à audiência pública, a devida condução para a consecução de seu respectivo objetivo e solução adequada.

Por sua vez, o local para a realização de audiência pública na regularização fundiária urbana deve ser apropriado, sendo acessível aos participantes, além de ser propício para a execução das atividades exigidas. Assim, para tornar a participação mais acessível, o local da realização da audiência pública deve, no caso de regularização fundiária urbana, ser, preferencialmente, na área geográfica do núcleo urbano informal. Nessa perspectiva, devem ser priorizados locais no próprio núcleo urbano informal ou, ao menos, próximo para a realização da audiência pública, permitindo fácil acesso aos participantes.

⁷²⁹ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.159.

Acerca da autoridade condutora competente, é imprescindível que o condutor da audiência pública coordene de forma imparcial em direção à consecução dos objetivos da regularização fundiária urbana, propiciando a participação dos interessados e demais profissionais, tendo postura dinâmica e ativa, coordenando e recepcionando as possíveis colaborações dos interessados.

No tocante à decisão da audiência pública, por ser o procedimento de regularização fundiária de âmbito administrativo, devem ser aplicadas as questões administrativas. Conforme exposto no segundo capítulo, existe divergência de posicionamentos, desde correntes defendendo a vinculação ao que foi constatado em audiência pública e, de outro lado, posicionamento compreendendo que a autoridade competente deve seguir o que foi alcançado em audiência pública obrigatoriamente, além de opiniões intermediárias, defendendo que a autoridade competente pode não seguir o decidido em audiência pública, mas deverá trazer fundamentos e explicitá-los, contraindo eventuais responsabilidades diante de sua contraposição em face dos participantes.

Em específico, no caso de audiência pública na regularização fundiária urbana, a compreensão de que o Poder Público deve seguir o que foi alcançado em audiência pública por intermédio da participação de todos, a qual mediante debates e consenso chegou à decisão, desde que seja consentâneo com o ordenamento jurídico e promova o interesse público, é o entendimento que parece melhor equilibrar as correntes existentes, uma vez que não restringe o Poder Público, o qual poderá decidir por rumo diverso se verificar que não há atendimento do interesse público ou que não observe as normas ou princípios do ordenamento jurídico, principalmente o estabelecido na Lei 13.465/2017, especialmente os objetivos elencados, bem como não afasta a participação popular, valorizando a atuação direta. Assim, em princípio, desde que atendido o interesse público e não atente ao ordenamento jurídico, bem como promova os objetivos da regularização fundiária urbana, caracteriza-se apropriado efetivar o decidido em audiência pública mediante ampla participação.

Logo, exposto os aspectos comuns da audiência pública na regularização fundiária urbana, a seguir, demonstrar-se-á a audiência pública aplicada nas respectivas etapas da regularização fundiária urbana.

4.5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA APLICADA NAS RESPECTIVAS ETAPAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: INICIAL, INTERMEDIÁRIA E FINAL

Exaurido o subitem anterior referente aos aspectos comuns da audiência pública na regularização fundiária urbana, demonstrar-se-á no presente subitem a audiência pública aplicada nas respectivas etapas da regularização fundiária urbana.

Em síntese, a presente pesquisa identificou, ao menos, três momentos relevantes da possibilidade de aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana: no momento inicial do procedimento, na fase intermediária e na etapa final, denotando-se utilização do instituto em diferentes situações.

Inicialmente, cumpre frisar que a audiência pública na regularização fundiária pode ser utilizada em diversas etapas, originada de diferentes motivos ensejadores, caracterizando que a sua aplicação não é taxativa, existindo outras situações de aplicação. Assim, as aplicações identificadas não excluem a perspectiva de outras etapas ou elementos ensejadores da utilização da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana. Logo, os empregos a serem apresentados formam um rol exemplificativo das etapas e das circunstâncias possíveis ocasionadoras da realização de uma audiência pública em procedimento de regularização fundiária urbana.

A previsibilidade de todas as possibilidades de aplicação de audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana resta impossibilitada, principalmente em âmbito da Pós-Modernidade, em que as relações estão cada vez mais complexas, transformando-se de forma mais célere, denotando a necessidade de respostas adequadas frente aos novos problemas. Desse modo, resta inviável prever, antecipando todas as possibilidades, pois, cenários diferentes aparecerão, e, respectivamente, surgirão novos problemas, demandando soluções inéditas, as quais podem necessitar da utilização do instituto da audiência pública.

Além, diante da multiplicidade de variáveis, já que cada núcleo urbano informal possui suas respectivas peculiaridades, não há possibilidade de fixar a aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana de modo taxativo e inflexível, já que o caso concreto demanda condutas específicas para o núcleo. Entretanto, há possibilidade de

identificação da utilização do instituto da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana em, ao menos, três momentos de relevância. Assim, foram identificadas determinadas situações em que é possível a aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana, sem prejuízo de outras ocasiões.

Incumbe apontar que, embora identificadas as três possibilidades, cada Município possui suas particularidades e especificidades sociais, culturais, antropológicas, econômicas, dentre outras variáveis, devendo o procedimento ser adaptado para a respectiva regularização fundiária urbana. Além das especificidades de cada Município, os núcleos urbanos informais denotam configurações diversas, desde a necessidade de medidas sociais, urbanísticas, jurídicas ou ambientais específicas para o caso concreto, manifestando, ainda, diferenças nas localidades pelas características topográficas, densidade demográfica, número de ocupantes, extensão territorial do núcleo, verticalização ou não das moradias, distanciamento dos imóveis, existência ou não de área de circulação, dentre outros aspectos diferenciadores. Diante da diversidade de cada localização, existem fatores para o desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana, uma vez que as especificidades podem decorrer, dentre outros, de questões econômicas, sociais e culturais.

Diante de cada cenário, com suas características, das distintas situações específicas de cada localidade e problemas, bem como diante das diversas variáveis envolvidas e especificidades de cada núcleo urbano informal, a audiência pública deve ser devidamente planejada e aplicada, considerando-se as especificidades fáticas, não sendo, portanto, um modelo único, inflexível e padronizado, mas um ato a ser desempenhado a partir da singularidade do caso em concreto.

Não há possibilidade de previsão de todos os casos concretos que seriam possíveis a aplicação de audiência pública em casos de regularização fundiária, não havendo viabilidade de uma previsão taxativa, mas exemplificativa, uma vez que há perspectiva de outras aplicações diante de outras circunstâncias e mudanças. Logo, as hipóteses de utilização da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana não são taxativas, uma vez que podem decorrer de diversas circunstâncias fáticas ensejadoras, devendo observar as especificidades da situação em concreto.

Há, porém, a possibilidade do estabelecimento de determinadas diretrizes, ou seja, afigura-se viável estabelecer parâmetros para a aplicação da audiência pública, disciplinando fundamentos para a respectiva utilização. Embora cada Município possua seus detalhes, há em comum a necessidade de participação e cooperação em casos de regularização fundiária urbana em momentos de relevância do procedimento. A participação e a cooperação, em etapas de importância, caracterizam-se para a aplicação da audiência pública em procedimento de regularização fundiária urbana. Diante da importância da participação e colaboração, a audiência pública é um meio facilitador para alcançar a própria regularização, proporcionando participação e cooperação.

O alicerce, portanto, da audiência pública é a participação e a cooperação, sendo um instituto essencial para a consecução dos objetivos e do devido desenvolvimento do procedimento da regularização fundiária urbana, possibilitando a compreensão dos mais diversos problemas e soluções incidentes no caso concreto. Diante da necessidade de envolvimento dos participantes e cooperação, vislumbra-se a possibilidade de utilização da audiência pública em determinadas etapas do procedimento de regularização fundiária urbana. Assim, a audiência pública serve de meio de concretização para o devido desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária, promovendo a consecução da regularização e propiciando o alcance de seus objetivos.

A possibilidade de audiência pública no procedimento de regularização fundiária não se encerra em apenas uma etapa, mas pode ser utilizada em diferentes momentos do referido procedimento, não estando adstrita a uma única fase. Assim, os critérios para utilização têm como base comum a necessidade de participação e cooperação, com diretrizes para obtenção de colaboração dos agentes envolvidos, direcionadas para o desfecho positivo do procedimento, possibilitando a superação das adversidades a partir da inclusão.

Dessa forma, identifica-se no instituto da audiência pública, a partir de suas características, o potencial de contribuir, em determinadas situações, para o adequado desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana. Na presente pesquisa, constata-se a possibilidade de aplicação de audiência pública no procedimento de regularização fundiária na etapa inicial, na intermediária e na fase final do procedimento de regularização fundiária urbana.

São identificados, ao menos, três momentos em que é possível a utilização da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana, caracterizando-se no início do procedimento, na etapa de saneamento e na fase de conclusão, ocasiões que demandam decisões relevantes para o núcleo urbano informal, atraindo a participação dos interessados para a devida presença na tomada de decisão.

Cada etapa do procedimento de regularização fundiária compreende os seus requisitos e problemas, que podem ser superados, conforme o caso concreto, a partir da cooperação em audiência pública. Assim, a audiência pública na regularização fundiária permite a cooperação e a deliberação sobre as questões atinentes que deverão ser enfrentadas para a devida regularização.

As referidas constatações têm como fundamento a utilização da audiência pública como uma ferramenta para concretizar a participação e a cooperação necessária, propiciando colaboração entre os agentes envolvidos no procedimento. Os sujeitos envolvidos na audiência pública devem receber as informações pertinentes das possibilidades de participação e cooperação com o procedimento de regularização fundiária.

Em caráter inicial, a audiência pública pode ser utilizada para viabilizar a participação dos interessados na definição inicial do procedimento de regularização fundiária urbana, bem como organizar o procedimento e proporcionar informações aos ocupantes do núcleo urbano informal e aos interessados, a qual pode ser denominada de fase inaugural. Embora determinados sujeitos devam participar e cooperar com o procedimento, carecem de informações de como podem colaborar para o êxito da regularização fundiária urbana, necessitando direcionamento para a consecução do objetivo. Assim, recebendo as devidas informações, os ocupantes podem participar do planejamento da regularização que será empreendida, uma vez que são diretamente atingidos pelas ações que serão concretizadas a partir do procedimento, influenciando na tomada de decisões acerca do núcleo urbano informal.

Há, em grande parte, falta de informações devidas pelos ocupantes dos núcleos urbanos informais, diante das normas que tratam do tema, denotando a necessidade de, inicialmente, disseminar explicações aos interessados e, de outro lado, obter informações dos respectivos ocupantes, já que, em muitas situações, o Poder Público não dispõe dos elementos necessários para iniciar o procedimento de regularização, além de obter as contribuições dos ocupantes

mediante as respectivas manifestações. Diante da aproximação e compreensão pelos interessados dos direitos decorrentes da regularização fundiária urbana, é possível integrá-los no procedimento, contando com a respectiva colaboração de cada ocupante, cada qual dentro das suas possibilidades, para a construção coletiva do devido planejamento do procedimento e respectivo prosseguimento.

A partir do recebimento das devidas informações, os ocupantes podem participar diretamente com o desenvolvimento inicial do procedimento, abrangendo situações de importância, como por exemplo, toda a questão do planejamento, compreendendo o tema inaugural da modalidade da regularização fundiária urbana, bem como os debates introdutórios das medidas a serem analisadas para a respectiva aplicação no núcleo urbano informal. Nessa perspectiva, após a veiculação das informações à população, propicia-se direta participação, viabilizando aos ocupantes a manifestação de opiniões, permitindo influir nas tomadas de decisões acerca do planejamento do procedimento, o qual envolve a concatenação de diversas etapas posteriores.

Logo, a audiência pública é um instituto possível para viabilizar, a partir da cooperação dos sujeitos envolvidos, o desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana, propiciando a obtenção e compartilhamento de informações pertinentes ao problema concreto a ser enfrentado, bem como a participação. Em âmbito inicial, a audiência pública propicia o estabelecimento de cooperação, possibilitando a promoção da estruturação e planejamento necessário para a execução dos trabalhos atinentes à regularização fundiária urbana, fornecendo as informações pertinentes para o respectivo prosseguimento do procedimento da regularização fundiária urbana, além de recepcionar as informações dos ocupantes, profissionais e demais envolvidos, em uma definição coletiva do modo a ser percorrido no procedimento. Acerca especificamente do tema e das dificuldades iniciais do procedimento, “nem sempre será possível a identificação dos proprietários, em razão da inexistência daqueles atos registrares ou diante de descrições imprecisas dos registros anteriores (v.g. transcrições antigas)”⁷³⁰.

Dessa forma, há falta de informações de aspectos essenciais para o desenvolvimento da regularização fundiária urbana. De um lado, a inexistência de dados por parte do Estado para a

⁷³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 944.

promoção do procedimento e, de outro, a ausência de informações devidas e adequadas por parte da população, bem como a complexidade do tema referente à regularização fundiária urbana, caracterizando a possibilidade da utilização do instituto da audiência pública. O Estado deve propiciar meios que alcance a população, de modo a informá-los acerca dos respectivos direitos, bem como necessita de participação para obtenção de informações fáticas, além de viabilizar o envolvimento dos ocupantes nas decisões, podendo, no caso concreto, utilizar-se da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana de forma inicial.

A audiência pública, nessa etapa inicial, possibilita congregar informações e experiências dos distintos sujeitos envolvidos no procedimento de regularização fundiária com o compartilhamento do aspecto decisório inaugural, em busca de propiciar o êxito da solução do problema. Conforme exposto no capítulo atinente à regularização fundiária, o Município deve levantar dados referentes aos imóveis, identificar seus proprietários e outros titulares de direitos registrais, assim como os titulares dos imóveis confinantes. Segundo Michely Freire Fonseca Cunha, “o Município ou outro legitimado poderão realizar buscar imobiliárias para identificar as matrículas de origem atingidas pela regularização fundiária e as matrículas dos confrontantes do perímetro a ser regularizado”⁷³¹. Assim, os dados fornecidos pelos próprios ocupantes do núcleo urbano informal podem auxiliar a busca imobiliária para identificar as matrículas atingidas pela regularização fundiária.

Comumente, o início do procedimento de regularização fundiária é realizado com as pesquisas no ofício de registro de imóveis. Ocorre que, em determinados casos, a serventia extrajudicial não possui os dados necessários e pertinentes para o início do procedimento da regularização fundiária, revelando escassez de informações de forma preliminar. Acerca da obtenção dos dados para o procedimento de regularização fundiária urbana, afirma Percy José Cleve Küster que “a grande dificuldade, na maioria das vezes, é a vaguidade ou a inexatidão dos dados dos donos da área e dos vizinhos (confrontantes ou confinantes)”⁷³². Portanto, as referidas informações podem ser obtidas a partir da participação e colaboração dos interessados em audiência pública, os quais podem possuir indicações mais precisas do que as constantes do

⁷³¹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 175.

⁷³² KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática**. São Paulo: YK Editora, 2021, p. 37.

registro de imóveis e dos cadastros municipais, além de proporcionar o envolvimento dos ocupantes na decisão inicial.

Assim, diante da possível ausência de base registral, bem como dentre outras dificuldades iniciais, é viável realizar a audiência pública, proporcionando um meio de obtenção de informações diante da participação dos interessados para que seja viável superar a referida deficiência com o objetivo de progredir para a deflagração do procedimento de regularização fundiária. Nesse sentido, por exemplo, da insuficiência ou deficiência de informações para a deflagração do procedimento de regularização fundiária, a audiência pública de forma preliminar propicia o espaço devido para o diálogo e obtenção de informações para consecução dos trabalhos, além de viabilizar a participação direta dos ocupantes, proporcionando atuação no planejamento da regularização e no aspecto decisório, abrangendo aspectos relevantes, dentre elas as medidas a serem empregadas no núcleo urbano informal.

Portanto, a pesquisa no ofício de registro de imóveis pode estar prejudicada diante das informações apresentadas, demonstrando a ausência de base registral, o que pode ser superado diante da utilização da audiência pública, propiciando um meio de cooperação entre os envolvidos e oportunizando a obtenção de informações para a superação da carência de informações, bem como participação dos interessados na decisão inicial.

Logo, em um primeiro momento para pesquisas iniciais para a deflagração do procedimento de regularização fundiária, a base registral pode não ser encontrada diante da escassez dos dados apresentados, o que pode ser solucionado diante da obtenção de outras informações, conforme supramencionado, realizando outras buscas diante dos novos elementos obtidos. Dessa forma, há possibilidade de superação do problema relacionado à escassez de informações no ofício de registro de imóveis, pois, por exemplo, o referido problema pode ser ocasionado por uma eventual descrição inicial errônea dos elementos informados para busca. Assim, “em alguns casos, informações de relevância técnica podem originar-se, inclusive, de não especialista que vivenciam determinadas realidades, como é o caso dos habitantes dos espaços urbanos”⁷³³.

⁷³³ SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p.159.

Além, inicialmente, há necessidade de estabelecimento de aproximação entre os interessados no regular andamento do procedimento de regularização fundiária, servindo, assim, a audiência pública, na fase inicial, como meio de cooperação entre os sujeitos que almejam participar, possibilitando a relação entre os sujeitos envolvidos, proporcionando maior número de informações acerca da situação fática e jurídica do caso concreto, com atuação no aspecto decisório. Relativamente ao tema, assevera Luiz Guilherme Loureiro acerca da regularização fundiária urbana:

São diversas as situações de fato que exigem do poder público um prévio estudo que compreenda, dentre outros dados, a área do núcleo populacional, a organização e construções existentes, a identificação dos ocupantes e o levantamento de seu perfil social e econômico, a avaliação dos riscos ambientais, as obras públicas a serem implementadas, a integração do parcelamento à cidade, dentre outras informações pertencentes aos vários domínios do conhecimento (engenharia, sociologia, economia, direito etc.)⁷³⁴.

Logo, há uma grande quantidade de informações prévias necessárias para o procedimento de regularização fundiária urbana, as quais, por meio da colaboração, podem ser obtidas a partir da utilização de audiência pública, permitindo as devidas decisões de modo consequente, fundamentadas na participação dos diversos interessados. Assim, a audiência pública, diante de seu conceito e estrutura, pode ser empregada em prol da regularização fundiária urbana em fase inaugural, propiciando o ambiente necessário para a devida cooperação e, conseqüentemente, o devido desenvolvimento e respectivo êxito do procedimento a partir da construção coletiva dos participantes.

Portanto, a audiência pública pode ser utilizada na regularização fundiária urbana de modo inicial, possibilitando a inauguração do procedimento, mediante fornecimento de informações por parte do Estado e também pelos ocupantes, com colaboração, proporcionando debates, bem como o estabelecimento do planejamento da regularização, cuja a decisão a ser construída viabilizará o início do procedimento.

A implementação da audiência pública em âmbito inicial do procedimento de regularização fundiária urbana serve, dentre outros aspectos, para superar os obstáculos

⁷³⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 941.

informativos, tanto por parte do Estado, quanto pelos ocupantes, permitindo a colaboração e viabilizando a participação pela Sociedade, bem como o direcionamento da decisão relevante quanto à etapa inicial, incluindo de forma colaborativa os diversos envolvidos.

Além da possibilidade de audiência pública como forma inicial, é possível realizar a audiência pública na etapa da decisão saneadora, em momento intermediário do procedimento, trazendo maior quantidade de informações e participações para a verificação do cumprimento dos requisitos legais de todo o procedimento da regularização fundiária urbana, atraindo o saneamento para decisão de forma conjunta e participativa.

Diante do delineamento do procedimento, desde a etapa do requerimento, culmina em alcançar a fase de decisão saneadora, momento imprescindível do processamento, na qual há tomada de decisão relevante. Dessa forma, a autoridade condutora poderá franquear participação a todos os profissionais e interessados, possibilitando a cooperação, com a averiguação da necessidade de sanear determinado aspecto, permitindo superar eventuais problemas identificados e alcançando a decisão de forma participativa.

Logo, os problemas específicos de cada núcleo urbano informal devem ser devidamente enquadrados, compreendidos a partir de toda sua complexidade, a qual deve ser analisada a partir da cooperação dos ocupantes e profissionais envolvidos, podendo ocorrer mediante a utilização de audiência pública na decisão saneadora, propiciando estrutura para a compreensão integral dos problemas em mencionada etapa, bem como condições adequadas para a tomada de decisões, com o fim de alcançar uma resolução da integralidade das adversidades encontradas, permitindo o prosseguimento do procedimento.

A Lei 13.465/2017, em seu artigo 35, prevê que o projeto de regularização fundiária urbana conterá, no mínimo, determinados requisitos, dentre um deles o previsto no inciso VI, sendo a “proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso”. Uma das possibilidades de obtenção de propostas perpassa pela participação dos ocupantes, os quais podem contribuir sobremaneira acerca das sugestões, as quais devem ser conjugadas com os conhecimentos dos profissionais envolvidos na regularização fundiária urbana, culminando, ao fim, em soluções adequadas e necessárias, propiciando alcançar os objetivos delineados na legislação.

A audiência pública aplicada na etapa intermediária de regularização fundiária urbana possibilita decisões consensuais, baseadas em situações fáticas conhecidas pelos participantes, os quais estão compreendidos em seus locais de moradias, o que viabiliza soluções fundamentadas em circunstâncias vivenciadas pelos participantes, além de outros fatores que devem ser conjugados, os quais podem contribuir para o procedimento de regularização.

Por fim, outra fase que comporta a possibilidade de aplicação da audiência pública no procedimento é na conclusão da regularização fundiária urbana, em etapa final, momento que abrange a avaliação de múltiplos aspectos, bem como a tomada de decisão de extrema relevância para o procedimento.

Conforme previsão legislativa, o artigo 28, inciso V, da Lei 13.465/2017 preconiza que uma das etapas da regularização fundiária urbana é a decisão da autoridade competente, mediante ato formal, com a seguida expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Assim, a autoridade deve verificar o preenchimento de todos os requisitos legais e fáticos, momento no qual deve avaliar diversas informações, podendo ser utilizada a audiência pública, realizando mediante participação, colaboração e de forma conjunta, evitando a necessidade de outros atos retificadores futuros.

Dessa forma, mediante audiência pública com os interessados e os profissionais, em trabalho conjunto e mediante cooperação, podem ser deliberados situações de extrema relevância, como as previstas no artigo 40 da Lei 13.465/2017, sendo elas a indicação das intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; a aprovação do projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e a identificação e a declaração os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

Diante do dinamismo da situação fática, a audiência pública aplicada à fase final da regularização fundiária urbana permite a aferição de dados atualizados acerca do núcleo urbano informal, os quais podem ter sofrido alteração no decorrer do procedimento, especialmente no que toca aos ocupantes. Com a aplicação da audiência pública na fase final, permitem-se construções de deliberações coadunadas com as informações e debates realizados, em espaço coletivo, com análise das situações fáticas pertinentes ao caso concreto, viabilizando a

identificação das situações próprias da localidade conforme suas especificidades, encerrando o procedimento.

Assim, a audiência pública é uma ferramenta que pode ser aplicada, propiciando a participação e a colaboração, incluindo os sujeitos no procedimento, de forma integrada, assegurando debates com amplo alcance e informações compartilhadas, permitindo o alcance da decisão mais adequada perante uma etapa de acentuada importância, a qual deve ser enfrentada ao final de todo o procedimento. Acerca da participação em momento relevante e de desafio, assevera José Isaac Pilati que “a participação é inclusiva, é construtiva, é adequada à magnitude do desafio e da solução”⁷³⁵. A etapa final atrai a participação dos diversos interessados no procedimento, que, de forma compartilhada e colaborativa, devem finalizar o procedimento.

Logo, pode-se aplicar a audiência na fase inicial, permitindo a divulgação e obtenção de informações, além de inserir os participantes no procedimento, na fase intermediária, diante da necessidade de decisão saneadora, e, ainda, na fase final, viabilizando participação direta em todas as fases, de modo que um procedimento de regularização fundiária urbana pode comportar três audiências públicas, ou até mesmo mais, a depender de suas particularidades.

Portanto, de forma ampla, desvinculada das particularidades do caso concreto, demonstrou-se a possibilidade de aplicação da audiência pública em, pelo menos, três momentos do procedimento de regularização fundiária urbana, cada qual especificidades próprias, quais sejam: fase inicial, intermediária e final. A partir da utilização devida de audiência pública no procedimento de regularização há um verdadeiro processo participativo, calcado na cooperação, como bem pontua a Lei 13.465/2017, baseado no diálogo e na participação popular, oportunizando resultados favoráveis ao desfecho positivo do procedimento.

⁷³⁵ PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. XVI.

CONCLUSÃO

A presente tese tratou da possibilidade de aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana para resolução dos conflitos coletivos na atualidade, a partir da cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, a qual é baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito.

Assim, a pesquisa foi dividida em quatro capítulos. Abordou-se no primeiro capítulo a irregularidade fundiária urbana e a teoria pós-moderna do direito, com o respectivo resgate da dimensão coletiva baseada nas fontes romanas. O capítulo teve como objetivo específico apontar a irregularidade fundiária urbana no Brasil e as suas principais consequências, os distintos conceitos de posse, propriedade e moradia, bem como a teoria pós-moderna do direito, resgatando a dimensão coletiva baseada nas fontes romanas, relatando a necessidade de superação da Modernidade pela Pós-Modernidade, além da indispensabilidade da participação popular efetiva, com a teoria pós-moderna do direito como meio para solução dos conflitos na atualidade. Assim, o capítulo foi dividido em quatro itens. O primeiro item retratou a irregularidade fundiária urbana brasileira e as suas principais consequências. O segundo item tratou do conceito e características da moradia, da posse e da propriedade. Por sua vez, o terceiro referiu-se à função social da propriedade urbana. Por fim, o quarto e último item abordou a modernidade, a pós-modernidade e o resgate das fontes romanas.

No segundo capítulo, foi exposto o instituto da audiência pública. O capítulo teve como objetivo específico abordar o instituto da audiência pública, com suas principais características, expondo a perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com sua utilização em âmbito legislativo, judicial e administrativo, com os aspectos principais da promoção da audiência pública e sua respectiva decisão. Assim, o capítulo foi dividido em quatro partes. O primeiro item abordou o conceito e as principais características do instituto da audiência pública. O segundo item tratou da perspectiva da superação do modelo tradicional individualista e o desenvolvimento da dimensão coletiva e colaborativa, com a exposição dos aspectos principais da utilização de audiências públicas em âmbito legislativo, judicial e administrativo. Por sua vez, o terceiro item referiu-se aos aspectos principais da promoção da audiência pública, abrangendo, assim, características de sua procedimentalização, tratando da devida condução pela autoridade

competente e das medidas praticadas antes, durante e após utilização do instituto. Por fim, o quarto item expôs questões que envolvem a decisão em audiência pública.

No terceiro capítulo, abordou-se a regularização fundiária urbana. O capítulo teve como objetivo específico descrever o conceito de regularização fundiária conforme a Lei 13.465/2017, bem como os seus princípios, os objetivos, as modalidades, os instrumentos, o procedimento e os aspectos registrais. Assim, o capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro abordou o conceito, os princípios e os objetivos da regularização fundiária urbana. O segundo item tratou das modalidades de regularização fundiária urbana. Por sua vez, o terceiro item referiu-se aos instrumentos da regularização fundiária urbana, sendo sistematizado em legitimação fundiária, legitimação de posse e demarcação urbanística. Já o quarto item tratou do procedimento da regularização fundiária urbana, sendo subdividido em legitimados, análise do requerimento, notificações e editais, projeto e conclusão da regularização fundiária urbana. Por fim, o quinto item abordou os aspectos registrais do procedimento de regularização fundiária urbana.

O quarto e último capítulo abordou a audiência pública na regularização fundiária urbana, a partir de uma perspectiva de atuação conjunta para solução adequada. O capítulo teve como objetivo específico demonstrar a possibilidade de aplicação da utilização da audiência pública na resolução de conflitos coletivos atinentes à regularização fundiária urbana, com a respectiva contribuição da teoria pós-moderna do direito para solução dos conflitos coletivos da atualidade. O capítulo foi dividido em cinco itens. O primeiro abordou a coletividade na regularização fundiária urbana. O segundo item tratou da perspectiva participativa no procedimento de regularização fundiária urbana, com a respectiva cooperação entre os interessados envolvidos. Por sua vez, o terceiro item referiu-se à possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana. O quarto item tratou dos aspectos comuns da audiência pública aplicada no procedimento de regularização fundiária urbana. O quinto e último item demonstrou a aplicação da audiência pública nas etapas inicial, intermediária e final da regularização fundiária urbana.

Com o problema apontado, a partir da delimitação do tema e dos objetivos delineados, com as devidas definições metodológicas, a pesquisa revelou conclusões, as quais estão divididas pelos respectivos capítulos.

Relativo ao primeiro capítulo, conclui-se que:

1) Atualmente, o Brasil vivencia problemas decorrentes da irregularidade fundiária urbana, denotando como consequência diversos fatores prejudiciais aos indivíduos e à coletividade, resultantes, principalmente, da expansão em âmbito urbano que ocorreu sem o devido planejamento, bem como pela ausência de organização, promovendo um célere crescimento populacional e concentração de pessoas em área urbana devido à migração do campo, acarretando o aumento demográfico vertiginoso, provocando segregações e desigualdades, com ocupação do solo urbano de forma irregular.

2) A predominância de ausência de planejamento resultou na ocupação desordenada, sem o devido preparo e organização, culminando em problemas aos ocupantes, à coletividade e ao Estado. Os referidos problemas estão relacionados às questões jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, denotando, dentre outras adversidades, moradias inadequadas, ausência de titulação das propriedades, inexistência de determinados serviços públicos e desigualdades, promovendo segregações socioespaciais.

3) A formação dos núcleos urbanos informais compartimentou a área urbana, ocasionando a exclusão de parcela da população, alijados de moradias adequadas, denotando fator social excludente, realizando separação socioespacial, revelando-se crescimento urbano nas áreas carentes de infraestrutura, com localizações seccionadas e excluídas do restante da cidade, manifestando ausência de integração.

4) O fenômeno constatado da migração não ficou adstrito apenas a determinadas regiões, tendo sido um fato verificado em diversos locais no âmbito do território brasileiro, consubstanciando um acontecimento de contornos significativos para critérios econômicos, sociais e ambientais.

5) O célere crescimento da população em âmbito urbano, seja oriundo da migração, bem como do aumento populacional, demanda o fornecimento de diversos serviços, destacando-se, dentre os principais, em perspectiva social, urbanística e ambiental, o esgotamento sanitário, o abastecimento de água e a coleta de lixo, dos quais, conforme dados

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pessoas vulneráveis economicamente têm menor acesso.

6) A ausência de acesso à água e ao esgotamento sanitário repercute em situações prejudiciais aos indivíduos e à coletividade, propiciando danos à saúde a partir da ocorrência de doenças, bem como de malefícios ao meio ambiente. Nas situações em que há acesso, mas não de forma contínua, ocasiões de limitação de acesso à água atingem questões de saúde da população, bem como pela privação acabam forçando a população sem disponibilidade à água a métodos inadequados de armazenamento, propiciando a proliferação de vetores de doenças, trazendo prejuízos individuais e coletivos. O fornecimento de água de forma regular, contínua e ininterrupta mostrou-se tema ainda mais relevante e atual diante do novo coronavírus (COVID-19), sendo um recurso essencial, uma vez que hábitos de higiene se consubstanciam em medidas para prevenir e combater o contágio e a transmissão, prevenindo a infecção e a disseminação.

7) Foram realizadas pesquisas no intuito de descobrir quais seriam os motivos das interrupções de fornecimento de água, nas quais constatou-se que, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os principais motivos apontados no caso das interrupções foram as deficiências nas instalações e equipamentos, seja na produção, seja na distribuição de água, padrão esse que se repetiu em todas as grandes regiões do Brasil.

8) Quanto ao esgotamento sanitário, constatou-se significativa vulnerabilidade para a sociedade devido à ausência de esgotamento sanitário nas diferentes regiões do Brasil, expondo pequena melhoria no lapso temporal entre os anos de 2008 e 2017, observando-se um índice inadequado, tendo uma taxa superior na região sudeste, mas que carece de melhoramentos diante da relevância do serviço para os indivíduos e coletividade, bem como de suas respectivas consequências.

9) Caracterizam-se em diversas áreas urbanas localizações com extremas desigualdades, sendo, de um lado, a cidade formal e, de outro, a cidade informal, excluída, em que seus moradores são despojados de diversos direitos. Os locais com irregularidades concentram significativa porcentagem de ausência de serviços, dentre eles esgotamento sanitário e o abastecimento de água, formando áreas precárias para a população, em um modelo excludente,

havendo registro estatístico do aumento quantitativo entre os anos 2010 e 2019 de localidades irregulares, denotando significativo crescimento do problema.

10) As irregularidades não estão presentes apenas nas grandes cidades, mas também em pequenos Municípios, manifestando-se um problema a ser enfrentado por diversas cidades e das mais variadas dimensões. Logo, observou-se que a irregularidade fundiária urbana, que antes atingia de forma preponderante as grandes cidades, passou a ser constatada em cidades de médio e pequeno porte também, caracterizando sua presença independentemente das dimensões dos Municípios.

11) Determinadas áreas urbanas demonstram-se como excludentes e fragmentadas, necessitando superar as desigualdades para promover integração da população, propiciando acesso às respectivas infraestruturas e serviços, bem como promovendo medidas preventivas para que não ocorram mais ocupações desordenadas.

12) Os núcleos urbanos informais necessitam de um enquadramento jurídico diferenciado, a partir de uma dimensão coletiva e integral, já que, diante de sua natureza jurídica, não preenchem os requisitos legais convencionais, carecendo de previsão normativa específica para possibilitar a sua incorporação ao ordenamento territorial, a titulação de seus ocupantes, bem como a regularização dos demais aspectos, cuja característica própria dos núcleos urbanos informais ocasiona a imprescindibilidade de tratamento jurídico específico.

13) O direito à moradia corporifica um dos direitos mais essenciais, uma vez que traduz situação primordial para o indivíduo e para a coletividade, englobando condição substancial, exprimindo sua importância e representando sua relevância de estar previsto constitucionalmente. A moradia adequada abrange, além da devida titulação formal, a segurança necessária da construção com condições de habitabilidade, assegurando o impedimento de danos físicos aos seus usuários, bem como requer fornecimento dos serviços essenciais, equipamentos públicos, infraestrutura, esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, ambiente adequado, acesso ao transporte coletivo, dentre outros aspectos que garantam a vida digna do morador. Assim, o direito social à moradia previsto constitucionalmente não está adstrito ao reconhecimento do direito à propriedade mediante a respectiva titulação formal, mas consubstancia também outros fatores indispensáveis para os aspectos humanos primordiais.

14) A posse está prevista no artigo 1.196 do Código Civil, o qual preconiza que se considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Assim, é possuidor a pessoa que exerce algum dos poderes característicos da propriedade, sendo uma atividade fática. A detenção não se confunde com a posse, sendo institutos distintos, bem como não há aquisição da posse por atos violentos, clandestinos ou precários.

15) A propriedade é instituto de notável importância, com previsão constitucional, traduzindo-se em um direito fundamental, com longa tradição histórica, o qual experimentou múltiplas transformações no transcurso do lapso temporal ao qual foi submetido, sendo de extrema relevância. A propriedade imobiliária urbana, conforme expressa a Constituição Federal de 1988, congrega diversos vieses, tanto pelo aspecto individual, como coletivo, devendo harmonizar-se os interesses envolvidos, isto é, devem ser observados os direitos e deveres individuais e coletivos. Em âmbito infraconstitucional, pelas previsões constantes no Código Civil, a propriedade é um direito real e, apesar de existirem diversos direitos reais, a propriedade sobressai por sua proeminência, destacando-se dos demais, principalmente em decorrência da abrangência dos seus poderes.

16) A ausência de titulação e do respectivo reconhecimento formal obsta a efetivação de diversos direitos e prejudica o desenvolvimento social e econômico, não propiciando a devida segurança jurídica, atraindo riscos e incertezas nas relações jurídicas. No Brasil, há uma escassez da titulação devida e do reconhecimento formal da propriedade e demais direitos reais, trazendo prejuízos para as relações jurídicas, instabilidades e incertezas, caracterizando insegurança e desincentivo aos negócios jurídicos.

17) A solução para a ausência de titulação e reconhecimento formal da propriedade e outros direitos reais necessita, inicialmente, de um conjunto de normas que propiciem a superação do problema, bem como de meios de acesso à justiça para a respectiva efetivação dos referidos direitos.

18) A modificação do conceito de propriedade e a respectiva estruturação de sua nova concepção a partir da função social decorre de questões históricas e sociais, manifestada com fulcro na superação do individualismo, bem como na suplantação do conceito de propriedade como definição absoluta, alcançando a necessidade da propriedade desempenhar determinada

função social. A transformação conceitual da propriedade revela consequências em diversas áreas do direito, desde as questões sociais, ambientais e urbanísticas, perpassando pelo direito civil, manifestando, em síntese, restrições ao individualismo em proveito aos interesses da coletividade.

19) A propriedade, diante de sua intensa transformação, incorporou a importância coletiva, oferecendo espaço em seu conceito para abranger também os interesses coletivos, promovendo a função social a superação de uma visão individualista da propriedade, incorporando ao seu conceito interesses de cunho social.

20) A partir da incorporação da função social, a propriedade dispõe de um novo conceito, visando atender aspectos individuais e coletivos, propiciando desenvolvimento econômico e social, abrangendo finalidades múltiplas, não ficando adstrita à submissão do proprietário para atendimento de benefícios exclusivos, mas devendo compreender igualmente o aspecto coletivo. Logo, a função social da propriedade preconiza uma concepção de propriedade que ultrapassa o caráter meramente individualista e excludente. Portanto, a função social preconiza a busca pela compatibilização de um lado, do interesse individual, de outro, do interesse social e coletivo, desviando-se de um viés apenas individualista e partindo para a conjugação dos interesses individuais e coletivos.

21) A função social da propriedade urbana está diretamente relacionada com a teoria pós-moderna do direito, sendo, por um lado uma decorrência da referida teoria, além de um fundamento para tal paradigma diante de seu profícuo desenvolvimento, denotando uma interação de ambos a partir de seus elementos estruturantes, bem como influência recíproca. Logo, a função social da propriedade urbana contribui para a teoria pós-moderna do direito e vice-versa, isto é, há uma interação, em virtude de seus aspectos conceituais, manifestando vínculo entre ambas.

22) Na Modernidade não há tratamento da totalidade do conflito, ou seja, em seus múltiplos aspectos, mas apenas em parte, de forma fragmentada, excludente, reduzida e limitada. A concepção de Modernidade atua por um viés redutor, despojada da estrutura indispensável para enfrentar a complexidade dos conflitos da atualidade, baseia-se na redução, em um escopo simplista e linear, destituída de uma compreensão da inteireza, além de minimizar o aspecto coletivo.

23) Na Modernidade, há perda de lugar da coletividade, suprimindo ou diminuindo os meios de participação, culminando na carência de meios adequados para solução integral dos conflitos, principalmente, dos coletivos, mostrando-se indevida uma vez que não aborda todas as relações existentes em sua integralidade e complexidade.

24) A Modernidade é fundamentada em uma concepção reducionista e linear, consubstanciada, precipuamente, em tentar enfrentar as adversidades em partes isoladas, não abrangendo a totalidade das multiplicidades que devem ser incluídas e analisadas em conjunto, com interação e por uma visão mais ampla para a devida solução adequada. Portanto, diante da inaptidão da Modernidade para tratar de questões complexas diante de sua fragmentação e ausência de tratamento na totalidade do problema enfrentado, é necessário superá-la a partir da Pós-Modernidade.

25) A Pós-Modernidade realiza uma reconstrução e ressystematização, uma vez que a Modernidade não trata os problemas em sua inteireza e deve ser superada. Logo, a Modernidade deve ser superada pela Pós-Modernidade, pois possibilita respostas aos problemas da Modernidade. A transição da Modernidade para a Pós-Modernidade não representa uma ruptura abrupta e total, pelo contrário, representa seguimento dos aspectos primordiais conquistados, denotando o aprimoramento pelo viés da dimensão coletiva, concebendo novas estruturas indispensáveis para a consecução de uma composição inclusiva. A transição é consubstanciada, precipuamente, a partir da retomada da participação, alcançando o problema à submissão da concepção coletiva.

26) As soluções na Pós-Modernidade passam por uma análise e enquadramento do problema a partir de uma visão integral, abrangendo a sua inteireza para o tratamento adequado. Impõe-se a necessidade de superar uma visão reducionista e individualista, possibilitando compreender a coletividade a partir das diversas concepções envolvidas e de integrá-las, propiciando a efetivação de direitos. A Pós-Modernidade tem entre seus fundamentos as fontes romanas, a partir do resgate, principalmente, da dimensão coletiva, propiciando tratamento adequado dos problemas em sua integralidade.

27) A distinção essencial entre a Modernidade e a Pós-Modernidade reside, precipuamente, no modo que cada qual concebe a dimensão coletiva, respectivamente, com elementos excludentes e reducionistas, no primeiro caso, e, de forma cooperativa e inclusiva,

no segundo. O contexto Pós-Moderno é de complexidade, com a necessidade da conjugação de diversas matérias, de conteúdos diferentes e distintas áreas do conhecimento, denotando a necessidade de compreensão dos múltiplos aspectos envolvidos para a resolução adequada dos conflitos a partir da integralidade.

28) A Pós-Modernidade é fundamentada, sobremaneira, na leitura da dimensão coletiva romana, permitindo a apropriada resolução aos conflitos, propiciando o devido enfoque do conflito, o qual deve ser retratado em sua integralidade e nas suas múltiplas facetas.

29) A irregularidade fundiária urbana no Brasil reflete na ausência de moradias adequadas, inobservância da prestação de serviços essenciais, bem como a ausência de titulação devida, dentre outras adversidades, assim, os mencionados problemas devem ser enfrentados por um viés coletivo, com concepção Pós-Moderna e por um instituto que permita cooperação e participação.

30) A irregularidade fundiária urbana no Brasil é um problema característico de âmbito coletivo, caracterizando a necessidade, a partir da leitura da teoria pós-moderna do direito, de atuação conjunta e colaborativa, devendo ser enfrentada, principalmente, a partir de uma dimensão coletiva e participativa, pois o interesse na regularização fundiária urbana ultrapassa o espaço meramente individual, atingindo interesses coletivos.

Relacionado ao segundo capítulo, conclui-se que:

1) O conceito de audiência pública não é unívoco, compreendendo diversas acepções a depender da fonte, bem como da área de utilização, caracterizando uma multiplicidade de compreensões acerca de sua conceituação, a qual foi sendo alterada no decorrer histórico. Historicamente, ocorreu um desenvolvimento que primou, progressivamente, pelo aumento da participação direta da população em determinados temas de interesse coletivo, permitindo o envolvimento direto.

2) Houve um progresso na utilização de instrumentos de participação direta, dentre eles, o instituto da audiência pública, proporcionando novas perspectivas. A audiência pública teve notório desenvolvimento em virtude da carência de determinada representatividade, dentre outros aspectos, propiciando visualizar no instituto um meio de participação.

3) A audiência pública é uma estrutura participativa, advinda, em grande parte, da imprescindibilidade de viabilizar o envolvimento dos interessados na participação de assuntos de interesse coletivo, sendo um instituto que fomenta a participação dos interessados, a compreensão dos diversos aspectos que envolvem o caso concreto, propiciando alcançar a decisão adequada a partir da cooperação dos envolvidos.

4) O objeto da audiência pública incide sobre questões relacionadas à dimensão coletiva, de interesse público, concernente a conteúdos que abrangem os participantes da audiência pública, bem como aqueles que não participam. Portanto, a audiência pública é um instituto com potencialidade de viabilizar a integração de diversos interessados, em diferentes âmbitos, possibilitando a participação da coletividade e dos diferentes setores envolvidos por intermédio de debates acerca do objeto.

5) As audiências públicas permeiam diversos ramos do direito, sendo utilizadas em âmbito administrativo, legislativo e judicial, tendo em comum entre todas as audiências públicas o interesse coletivo no objeto retratado, o qual deve ser amplamente debatido, a partir das manifestações dos participantes e de profissionais envolvidos no tema. Embora existam diversidades em sua utilização, há o ponto em comum da imprescindibilidade da devida participação, com o envolvimento dos interessados, para consecução do interesse público.

6) O instituto da audiência pública deve observar as normas do ordenamento jurídico, cumprindo os princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade. Há, também, necessidade da observância do princípio da impessoalidade na utilização das audiências públicas, denotando procedimento igualitário com todos os participantes, sendo defeso o tratamento desigual. As audiências públicas devem cumprir também o princípio da moralidade, portanto os participantes devem observar a probidade, além de obediência igualmente ao princípio da publicidade, devendo ser tornados cognoscíveis, de forma ampla, os atos preparatórios, possibilitando a participação de todos na respectiva audiência pública, sendo públicas todas as manifestações realizadas no procedimento, bem como as contribuições.

7) O instituto da audiência pública deve observar o princípio constitucional da eficiência, devendo ser realizados, dentre outros atos, o devido planejamento da audiência pública, o delineamento de seu respectivo objeto e o desenvolvimento do trabalho de forma apropriada para o alcance dos resultados, de forma produtiva, com atendimento do interesse

público. A audiência pública deve primar pela igualdade, oportunizando tratamento isonômico entre todos os participantes, a partir de uma abordagem sob o escopo da igualdade material.

8) A oralidade é uma das características principais da audiência pública, facilitando o progresso do procedimento. Portanto, durante seu andamento, deve ocorrer o diálogo público, por intermédio, predominantemente, de manifestações orais, podendo ocorrer por escrito as atas e a apresentação de dados ou propostas pontuais.

9) A cognoscibilidade que permeia o problema a ser enfrentado em audiência pública deve ser difundida para todos os participantes, possibilitando a obtenção de todas as respectivas informações e especificidades, bem como da compreensão por todos, identificando-se devidamente o problema em específico, sendo a autoridade competente a condutora da audiência pública, viabilizando a participação dos interessados com objetivo de construir a solução adequada ao caso concreto.

10) O instituto da audiência pública destina-se a suplantar o plano individual, superando um modelo fragmentado para uma composição que promova a inclusão a partir da participação, caracterizando a coletividade, permitindo a completude do tema retratado, alcançando a extensão plena do conflito em suas múltiplas facetas.

11) Houve crescimento da utilização de audiências públicas em diversas áreas do direito demonstrando o seu desenvolvimento enquanto instituto, abrangendo âmbitos distintos, sendo empregada em processos administrativos, judiciais e legislativos, denotando o avanço de um modelo coletivo e colaborativo.

12) A audiência pública vem sendo utilizada e implementada por diversas áreas do direito, empregada, sobretudo, em situações em que há necessidade de cooperação, colaboração e o envolvimento de interesses coletivos, desenvolvendo-se em âmbito administrativo, legislativo e judicial, cada área com suas próprias características e requisitos.

13) Em âmbito legislativo, o instituto da audiência pública é utilizado em questões de Comissões Parlamentares (artigo 58, §2º, da Constituição Federal) e também na aprovação do Plano Diretor (artigo 40, §4º, inciso I, Estatuto da Cidade), bem como em outros exemplos. Especificamente, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) incentiva o desenvolvimento de espaços públicos voltados ao exercício popular, locais para debates, que promovam a exposição

de ideias, as quais devem influir no resultado das decisões. Logo, no mencionado âmbito, constata-se ampla previsão de utilização do instituto da audiência pública, caracterizando participação direta da população, suplantando o aspecto meramente individualista, propiciando desenvolvimento da dimensão coletiva.

14) Em âmbito judicial, o instituto da audiência pública é utilizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade, havendo previsão expressa na Lei 9.868/1999, no art. 9º, §1º. Além, o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) em três dispositivos (art. 927, §2º; art. 983, §1º, e art. 1.038, II) utilizou de maneira inovadora a expressão audiência pública, o que demonstra que a nova processualística desenvolvida está fundamentada, dentre outras bases, sob a cooperação e a abertura de participação. Logo, diante da utilização da audiência pública em âmbito do Poder Judiciário, de forma benéfica, adensa-se a jurisdição com diferentes fontes e com perspectivas diversas, como consequência da aproximação e convergência de esforços, contribuindo com a ampla compreensão do objeto retratado para a devida decisão.

15) Em âmbito administrativo, diversos são os exemplos da utilização do instituto da audiência pública, como por exemplo, na fiscalização do plano diretor, no licenciamento ambiental, nas agências reguladoras, no planejamento orçamentário, nas licitações, na política nacional de resíduos sólidos, no âmbito das políticas de saneamento básico, dentre outras situações, o que demonstra a ampla aptidão do instituto para tratar de temas de interesse coletivo das mais diversas áreas administrativas.

16) Logo, há um notório desenvolvimento do instituto da audiência pública, reestruturando um modelo eminentemente individualista para uma dimensão coletiva e colaborativa, uma vez que alcançou previsões normativas novas, tendo a hipótese de sua utilização em diferentes contextos, cada qual com suas especificidades, abrangendo o âmbito legislativo, jurisdicional e administrativo, sendo o instituto empregado em diversas áreas de mencionados âmbitos.

17) Quanto aos aspectos principais da promoção da audiência pública, primeiramente, para tornar cognoscível a ocorrência, devem ser realizados atos que tornem público a realização do ato, cumprindo efetivar as convocações respectivas. Além da expedição de editais para convocação, sendo meio de tornar público o ato a ser realizado, a autoridade pode utilizar

providências adicionais, como determinar a notificação individual, intensificando a possibilidade de conhecimento da ocorrência da audiência pública por parte da população.

18) O espaço físico para a realização do ato deve comportar todos os participantes da audiência pública de forma apropriada, garantindo acesso a todos. O local da realização da audiência pública é tema relacionado com a questão da acessibilidade, a qual deve propiciar a ampla participação, evitando uma seletividade indevida dos participantes, de forma que não privilegie determinada pessoa ou prejudique o acesso de outra.

19) Comumente, a autoridade condutora da audiência pública é um agente público, no entanto, embora grande parte das previsões normativas atribuam a condução da audiência pública por agentes públicos, existem situações de aplicações do instituto em que não há previsão legal expressa. Dessa forma, poderia um particular, desde que possua conhecimento acerca de toda a situação concernente à audiência pública, conduzir a audiência.

20) A autoridade condutora pós-moderna deve estar ciente e preparada para agir com desenvoltura perante a complexidade jurídica, possuindo o dever de realizar medidas operacionais adequadas para o pleno desenvolvimento da audiência pública, possibilitando o envolvimento dos participantes no procedimento.

21) A audiência pública deve ser instaurada, em data e local previamente designados, os quais devem ser extensamente difundidos. O início dos trabalhos é o momento de realizar o dimensionamento da integralidade do que deve ser retratado, garantindo a participação para todos os indivíduos e a coletividade, devendo contar com profissionais, os quais dispõem de conhecimento técnico acerca do tema, proporcionando a manifestações das pessoas, sejam elas profissionais ou não.

22) A oportunidade de participação caracteriza-se como elemento fundamental da audiência pública, sendo componente essencial imprescindível para a caracterização do instituto, devendo ocorrer a inclusão de todos os indivíduos que queiram inserir-se no procedimento, oportunizando participação e colaboração.

23) Os participantes devem receber todas as informações necessárias relacionadas ao objeto retratado na audiência pública, devendo o Poder Público divulgar as informações que

possui, tornando os dados técnicos cognoscíveis aos participantes do ato, possibilitando a ampla compreensão do tema tratado.

24) A ocorrência de debates é imprescindível, denotando momento essencial do desenvolvimento da audiência pública, consubstanciando elemento central do instituto, possibilitando a contraposição de manifestações. A viabilidade dos participantes realizarem as suas respectivas manifestações de forma oral, indicando propostas, bem como contrastando dos demais componentes, é característica indispensável e basilar do instituto da audiência pública.

25) A decisão em audiência pública é retratada com divergência por diversos doutrinadores, defendida em parte como deliberação pelos participantes e de outro lado, há posicionamentos pela independência da autoridade competente, cujo os posicionamentos mencionados dependem da área de sua utilização.

26) A audiência pública, no ordenamento jurídico brasileiro, era utilizada em âmbito administrativo e legislativo com caráter consultivo apenas, restringindo a utilização do instituto. Apesar de ser utilizada inicialmente com aspecto meramente consultivo, a audiência pública foi, sobremaneira, obtendo posicionamentos com compreensões distintas em âmbito doutrinário, confrontando a opinião de um caráter simplesmente consultivo do instituto.

27) Existe uma divergência de posicionamentos, por diversos autores, desde correntes compreendendo que não há vinculação ao que foi constatado em audiência pública, bem como há opiniões defendendo a sua correlação, ou seja, de que a autoridade competente deve seguir o que foi alcançado em audiência pública obrigatoriamente. Constatam-se posições intermediárias, defendendo que a autoridade competente pode não seguir o decidido em audiência pública, mas deverá trazer fundamentos e explicitá-los, contraindo eventuais responsabilidades diante de sua contraposição em face dos participantes.

28) A perspectiva de que o Poder Público deve seguir o que foi alcançado em audiência pública por intermédio da participação de todos, a qual mediante debates e consenso chegou à decisão, desde que seja consentâneo com o ordenamento jurídico e promova o interesse público, é o entendimento que parece melhor equilibrar as correntes existentes, uma vez que não restringe o Poder Público, o qual poderá decidir por rumo diverso se verificar que não há atendimento do interesse público ou que não observe as normas ou princípios do ordenamento

jurídico, bem como não afasta a participação popular, valorizando a atuação direta. Assim, em princípio, desde que atendido o interesse público e não atente ao ordenamento jurídico, caracteriza-se apropriado efetivar o decidido em audiência pública mediante ampla participação, a depender do âmbito de sua incidência.

29) Na área jurisdicional, não há deliberação pelos participantes, servindo a audiência pública para trazer informações aos julgadores, sendo atribuição da autoridade competente a respectiva decisão, observando-se os princípios relacionados à área. Apesar de ser atribuição da autoridade competente, a decisão deve atentar-se para as manifestações realizadas.

30) Logo, verifica-se que a decisão em audiência pública depende do âmbito de sua aplicação, uma vez que cada um possui – legislativo, jurisdicional e administrativo – suas especificidades e há também divergência doutrinária, com diferentes correntes acerca de sua concepção.

Atinente ao terceiro capítulo, conclui-se que:

1) O ordenamento jurídico brasileiro está experimentando modificações legislativas, especificamente, o direito das coisas, notarial e registral, vem sofrendo mudanças significativas nos últimos anos, com a inserção de novos institutos jurídicos e aperfeiçoamento da legislação. Há um perceptível encadeamento de mudanças legislativas em torno de questões atinentes ao direito, principalmente de supracitadas áreas jurídicas, permitindo seu respectivo desenvolvimento. As referidas tentativas de efetivação de direitos estão, sobremaneira, alicerçadas no combate à informalidade das propriedades.

2) A regularização fundiária urbana, no âmbito brasileiro, é um dos temas que têm recebido maior atenção legislativa e doutrinária, em virtude de sua importância e atualidade. Com o intuito de atender as necessidades jurídicas, sociais, urbanísticas, e ambientais relacionadas à regularização fundiária urbana, erigiram-se discussões acerca da matéria, culminando, ao fim, em atos normativos. Em referido profícuo movimento de transformações legislativas e de aperfeiçoamento dos institutos, em busca de concretização de direitos, sobreveio a Lei 13.465/2017, que dentre outros temas, trouxe as novas previsões atinentes à regularização fundiária.

3) A legislação que trata da regularização fundiária urbana (Lei 13.465/2017) decorre de dispositivos constitucionais, dentre os principais destacam-se a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, Constituição Federal), o direito à propriedade (art. 5º, caput da Constituição Federal), a garantia do direito de propriedade (art. 5º, XXII, Constituição Federal), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, Constituição Federal), o direito social à moradia (art. 6º, caput da Constituição Federal) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput da Constituição Federal), dentre outros dispositivos.

4) A Lei 13.465/2017 é um novo marco normativo abrangendo as questões de regularização fundiária urbana, promovendo novos instrumentos e diretrizes para a adequação de núcleos urbanos informais a partir de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, do qual adveio, principalmente, em virtude da importância do tema em decorrência dos problemas enfrentados na atualidade e a necessidade de superá-los, adversidades que não são enfrentadas apenas pelo Brasil, mas também por outros países. Logo, o legislador buscou estruturar uma legislação capaz de enfrentar os problemas da atualidade relativos à regularização fundiária urbana, no intuito de adequar a legislação às modificações ocorridas.

5) A Lei 13.465/2017 visa propiciar vias adequadas para a solução dos conflitos, proporcionando celeridade e efetivação de determinados direitos, principalmente, o de moradia, o de propriedade e suas respectivas consequências, consubstanciado em sua função social, regularizando os núcleos urbanos informais, possibilitando, dentre outros aspectos, a devida titulação. Portanto, o problema da irregularidade fundiária urbana, bem como suas consequências, recebeu atenção legislativa pela Lei 13.465/2017 que possui como objetivos, dentre outros, regularizar os núcleos urbanos informais, garantir o direito social à moradia e a efetivação da função social da propriedade.

6) A regularização fundiária urbana é um conceito amplo e complexo, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, a qual almeja incluir os ocupantes em âmbito legal, propiciando segurança jurídica e combatendo a exclusão, oportunizando melhorias de condições no núcleo urbano informal em específico e para a coletividade, possibilitando o aprimoramento do ordenamento territorial, da mobilidade, do meio ambiente, da saúde pública, dentre outros aspectos benéficos em âmbito individual e coletivo. As medidas devem ser efetivadas de forma integrada e conjunta, podendo abranger, conforme o caso

concreto, questões de titulação, infraestrutura urbana, planejamento, equipamentos urbanos, fornecimento de serviços públicos, mobilidade e meio ambiente, dentre outros temas relacionados, propiciando aos ocupantes melhores condições e participação em sociedade, bem como assegurando que a cidade se torne mais sustentável.

7) É imprescindível superar apenas a aplicação de medidas jurídicas quando há necessidade da efetivação de outras medidas, como por exemplo, urbanísticas, sociais e/ou ambientais, não devendo a regularização fundiária urbana ficar adstrita apenas à titulação dos imóveis, uma vez que as adversidades devem ser tratadas em sua integralidade para a devida regularização.

8) A regularização fundiária urbana visa também a atração de investimentos públicos, proporcionando ambiente para o cumprimento da função social das cidades, mediante, por exemplo, a implementação de infraestrutura, possibilitando um cenário legalizado em que o Estado pode atuar, oportunizando o recebimento de ações pelo Poder Público e, conseqüentemente, efetivando direitos a partir dos investimentos. Além, a regularização fundiária urbana, a partir da transformação dos imóveis irregulares em regulares, torna cognoscível a sua existência formalmente, com base na publicidade dos registros de imóveis, agregando acréscimo ao patrimônio imobiliário do Brasil, bem como permitindo a arrecadação estatal de tributos.

9) A Lei 13.465/2017 especificou os objetivos da regularização fundiária urbana que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais estão previstos no artigo 10 e que servem de vetores interpretativos, devendo os profissionais observarem tais objetivos no procedimento de regularização fundiária urbana, propiciando a sua consecução, viabilizando também o preenchimento da compreensão no enfrentamento de eventuais lacunas, possibilitando a colmatação de dúvidas.

10) A regularização fundiária urbana, no intuito de distinguir determinadas situações, trouxe a previsão expressa de duas diferentes modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e, por sua vez, a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais

ocupados por população não qualificada na hipótese de baixa renda. A diferenciação decorre de que os núcleos urbanos informais não estão situados apenas em locais hipossuficientes, mas também em localizações com possibilidades econômicas, o que está retratado na classificação dual como regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E).

11) A classificação do interesse visa à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. A classificação da modalidade de regularização fundiária urbana caracteriza direta consequência acerca da responsabilidade pelas obras de infraestrutura essencial e sobre recolhimento das custas e dos emolumentos incidentes sobre os atos. A própria Lei 13.465/2017 traz a previsão do que é considerado infraestrutura essencial, elencando os seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

12) A Lei 13.465/2017, diante da inaptidão da legislação anterior, com intuito de propiciar meios para solução adequada das irregularidades, viabilizou a positivação de instrumentos aptos de enfrentamento dos problemas. Uma vez que cada núcleo urbano informal possui suas especificidades e singularidades, denotando seus problemas característicos, a legislação buscou trazer a previsão de diversos instrumentos para o enfrentamento dos inúmeros cenários existentes em relação à regularização fundiária urbana dos distintos núcleos urbanos informais, possuindo o Poder Público uma variedade de instrumentos ao seu dispor para o respectivo emprego adequado a partir da análise jurídica no caso concreto. Os instrumentos da regularização fundiária urbana passaram a contar com uma considerável expressão quantitativa, uma vez que o artigo 15 da Lei 13.465/2017 elenca 15 instrumentos, comportando, por ser um rol exemplificativo, a utilização de outros institutos que sejam adequados ao caso concreto para a devida regularização fundiária urbana, almejando viabilizar mecanismos empregáveis para as mais diversas situações concretas de irregularidades, fomentando os meios para a obtenção da regularização fundiária urbana.

13) O legislador, ao normatizar o tema referente à regularização fundiária urbana, buscou simplificar o procedimento, bem como orientou a legislação para a consensualidade, havendo ampliação do protagonismo dos Municípios ao serem incumbidos da atribuição de processar a regularização fundiária urbana. Portanto, ocorreu uma escolha legislativa para destacar o âmbito local, sobrelevando-se a responsabilidade dos Municípios para efetivar a regularização fundiária urbana. A previsão legal de que o procedimento deve tramitar perante a municipalidade do respectivo núcleo urbano informal, isto é, de forma extrajudicial, denota a necessidade da consensualidade e colaboração.

14) O procedimento de regularização fundiária urbana ocorrerá com o requerimento inicial por um dos legitimados, análise do requerimento inicial, expedições das notificações e dos editais, elaboração do projeto de regularização fundiária, decisão de saneamento do procedimento administrativo, decisão de conclusão, expedição da certidão de regularização fundiária (CRF) e efetivação dos atos registrares cabíveis no ofício de registro de imóveis competente.

15) São legitimados para requerer a regularização fundiária urbana a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público. A Lei 13.465/2017 aumentou a relação de legitimados, tendo sido incluídos os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público, oportunizando maior amplitude e alcance para o início do procedimento de regularização fundiária urbana.

16) Após a apresentação do pedido de regularização fundiária urbana, cumpre ao Município analisar o requerimento inicial, determinando a instauração do procedimento ou o indeferimento. O Município deve analisar o requerimento inicial e, em caso de instauração do procedimento de regularização fundiária urbana, deverá classificar e fixar uma das modalidades, podendo ser regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) ou

regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), devendo realizar a classificação e fixar uma das modalidades de regularização fundiária urbana no prazo de até 180 dias, tendo o prazo o propósito de dar maior celeridade ao procedimento e efetivação.

17) Mediante notificações e editais será dada publicidade, tornando cognoscível o procedimento e oportunizando a manifestação dos titulares e confrontantes, sendo atribuição do Município a realização. Logo, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. Caso a notificação do proprietário e/ou dos confinantes não tenha tido êxito, isto é, não tenham sido localizados no endereço ou tenha ocorrido recusa do recebimento, a lei prevê a possibilidade da notificação por meio de edital, facilitando o prosseguimento do procedimento. É presumida a anuência diante da inexistência de manifestação expressa, denotando a intenção da lei em facilitar o progresso do procedimento de regularização fundiária urbana.

18) Compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial dependem da modalidade classificada, podendo ser regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) ou regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E).

19) Finalizada a elaboração do projeto de regularização fundiária urbana, é o momento adequado para verificação pelo Município do cumprimento de todos os requisitos legais atinentes ao procedimento. É imprescindível a verificação se ocorreu alguma irregularidade no decorrer do procedimento, devendo ser identificada e sanada, possibilitando o prosseguimento do procedimento de regularização fundiária urbana. Logo, após o projeto é devida a oportunidade de o Município, na decisão saneadora, superar eventual inobservância legal ou conflito antes de realizar a decisão de conclusão do procedimento.

20) A regularização fundiária urbana é concluída com o pronunciamento da autoridade competente, culminando na expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). O pronunciamento de conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana deverá aprovar o projeto de regularização fundiária, bem como, caso exista no projeto de regularização

fundiária aprovado, indicar as intervenções a serem executadas, as quais abrangem obras de implantação da infraestrutura essencial, serviços e compensações, além de identificar e declarar os ocupantes, com seus respectivos direitos reais.

21) A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado, a qual encerra o procedimento administrativo da regularização fundiária urbana, consubstanciando-se no título que deverá ser apresentado com os demais documentos necessários perante o ofício de registro de imóveis competente para o início do procedimento registral.

22) A relação principal do registro de imóveis com a regularização fundiária urbana é registrar os títulos respectivos produzidos ao final do procedimento administrativo, tornando cognoscível, dentre outros elementos, os dados dos imóveis e de seus proprietários, publicizando e transformando as referidas informações oponíveis *erga omnes*. Os aspectos registrais do procedimento da regularização fundiária urbana devem ser interpretados e aplicados, principalmente, mas não somente, a partir da conjugação da Lei 13.465/2017 e da normatização estadual decorrente da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça respectivo, comumente denominados de Código de Normas, Normas de Serviço ou Consolidação Normativa Notarial e Registral, a depender do Estado.

23) A Lei 13.465/2017, a partir da interpretação do direito notarial e registral, modificou o alcance e aplicação de determinados princípios, como por exemplo, os princípios da especialidade (subjéctiva e objectiva) e o da continuidade, almejando, sobretudo, facilitar a consecução do objectivo final da regularização fundiária, dentre eles, a devida titulação e as consequências benéficas advindas da titulação. O intuito legislativo com a Lei 13.465/2017 foi facilitar o procedimento da regularização fundiária, inclusive nos aspectos registrais, possibilitando, assim, a obtenção do reconhecimento formal, suprimindo questões desfavoráveis à obtenção do desfecho final do procedimento de regularização fundiária, bem como atenuando outros requisitos, proporcionando juridicamente viabilidade de uma solução célere e adequada referente ao tema tratado em virtude de sua excepcionalidade.

24) O registrador de imóveis que receber o título deve verificar, inicialmente, se é competente para realizar os atos registrais cabíveis. A competência será do registrador de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou

do Ministério Público. Portanto, a efetivação dos atos registrais concernentes ao procedimento da regularização fundiária urbana não necessitará de pronunciamento judicial ou do Ministério Público.

25) Para o respectivo registro é preciso demanda, também denominada de rogação, uma vez que, em regra, há necessidade que alguém requeira perante o registrador competente para que os atos sejam realizados. Podem demandar os atos registrais as pessoas que são legitimadas para requererem a regularização fundiária urbana. Logo, quem é legitimado para postular o procedimento da regularização fundiária urbana, também é legítimo para demandar os atos registrais respectivos posteriormente perante o registro de imóveis. O requisito da demanda não implica na obrigação do interessado formular pedido expreso acerca da efetivação dos atos registrais, bastando apresentar o título e os demais documentos instrutórios por meio físico ou mediante intermédio eletrônico na Central respectiva.

26) Com a apresentação do título e dos documentos necessários, o registrador de imóveis deverá autuá-los e realizar a prenotação, inaugurando o procedimento em âmbito registral. Com a instauração do procedimento registral a partir da prenotação, o registrador de imóveis deverá realizar a qualificação do título e dos documentos apresentados, emitindo a nota de exigência ou realizar os atos registrais. A qualificação registral é o ato realizado pelo registrador de imóveis pelo qual se procede à verificação do preenchimento dos requisitos legais do título apresentado, podendo ter seu ingresso no registro de imóveis (qualificação positiva) ou sua devolução (qualificação negativa).

27) Em caso de nota de devolução, também comumente denominada de nota de exigência, o registrador de imóveis deverá apontar expressamente os motivos da recusa, indicando as exigências que devem ser cumpridas para a concretização do respectivo registro. Caso o apresentante não concorde com a exigência realizada pelo oficial do registro de imóveis, ou não a possa satisfazer, poderá requerer a suscitação de dúvida.

28) Tendo qualificação positiva, o registrador de imóveis procederá a abertura de nova matrícula, se for o caso, além da abertura de matrículas individualizadas tanto para os lotes, bem como para as áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, e, por fim, realizará o registro dos direitos reais apontados na certidão de regularização fundiária (CRF). Assim, com o respectivo ato de registro da certidão de regularização fundiária no imóvel

alcançado pela regularização fundiária urbana, o registrador de imóveis providenciará a abertura de matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

29) O registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados, bem como independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Logo, no intuito de facilitar e simplificar a regularização fundiária urbana, é vedado ao registrador de imóveis respectivo exigir a comprovação do pagamento de tributos ou de penalidades tributárias eventualmente existentes, assim como é proibido obrigar a averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural, incumbindo ao registrador notificar o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil posteriormente ao registro para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

30) O pagamento ou não dos emolumentos depende da modalidade efetivada na regularização fundiária urbana. No caso da utilização da modalidade de regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), não há isenção de custas e emolumentos em decorrência de ausência de previsão legal. Por sua vez, sendo a modalidade de regularização fundiária urbana social (Reurb-S), as custas e os emolumentos são isentos para determinados atos registrais. A Lei 13.465/2017, no intuito de compensar os custos referentes aos atos registrais necessários à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), habilitou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A partir do fundo supracitado, a disposição legal ampara a população de baixa renda, bem como propicia que os registradores de imóveis sejam remunerados pelos atos realizados. Além, para compensar os registradores de imóveis da isenção supracitada, isto é, pela efetivação gratuita dos atos registrais, a Lei 13.465/2017 também trouxe previsão de que os Estados devem criar e regulamentar fundos específicos para a compensação.

Por fim, quanto ao quarto e último capítulo, conclui-se que:

1) A regularização fundiária urbana é de interesse coletivo pelos seus diversos agentes envolvidos, bem como pelos seus múltiplos aspectos de âmbito público, relacionando-se

diretamente ao direito à cidade, transcendendo questões meramente individuais, alcançando a dimensão coletiva, denotando importância pública pela sua relevância, com grande repercussão social, ambiental e econômica. O núcleo urbano informal é constituído pela soma de seus diversos ocupantes, que necessitam do direito à cidade, englobando efetivação de diversos direitos, como a questão do direito à moradia, bem como de acesso aos serviços estatais, caracterizando, assim, o interesse coletivo pela regularização fundiária urbana, devendo o Estado empregar os meios que dispõe para possibilitar a superação das adversidades jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

2) A regularização fundiária urbana fomenta o direito à cidade, pois possibilita em vários aspectos o reconhecimento e a inserção, facilitando o acesso à moradia, ao saneamento e aos demais direitos correlacionados. O direito à cidade consubstancia-se na disponibilização às pessoas da fruição da cidade de forma igualitária, inclusiva, compartilhada e sustentável, observando as suas funções sociais e possibilitando a participação de todas as pessoas em temas que retratam interesse coletivo. Logo, o direito à cidade denota a existência do vínculo dos habitantes com a cidade, a partir, principalmente, de seu espaço público, que deve propiciar a participação dos interessados, com o pertencimento do sujeito à cidade e da cidade ao sujeito.

3) O direito à regularização fundiária urbana não é apenas uma questão individual, mas também coletiva, de interesse da coletividade, por distintos aspectos, tanto pelo núcleo urbano informal, quanto pelos direitos retratados, bem como pela importância coletiva, além dos benefícios do procedimento, como no caso do saneamento básico, compreendendo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, dentre outros beneficiamentos, bem como por englobar diversas outras situações relativas de interesse coletivo. Especificamente, o saneamento básico é aspecto fundamental para a respectiva qualidade de vida das pessoas, o que é, sobretudo, influenciado por questões envolvendo regularização fundiária urbana.

4) Diante do interesse coletivo, a legislação trouxe previsão expressa relacionando o saneamento básico e a regularização fundiária urbana, conforme o artigo 53-D da Lei 11.445/2007, com redação pela Lei 14.026/2020, que fica estabelecida como política federal de saneamento básico a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados, passíveis de serem objeto de regularização fundiária urbana (Reurb), nos termos

da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, salvo aqueles que se encontrarem em situação de risco. A legislação visa combater a ausência de infraestrutura básica nos imóveis localizados em núcleos urbanos informais, a qual prejudica o indivíduo e também toda a coletividade, diante de seu interesse coletivo, atingindo questões, inclusive, de saúde pública, estabelecendo, assim, a execução das obras de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável. Logo, há um conjunto de benefícios e consequências advindas da regularização fundiária que denotam seu âmbito coletivo, suplantando o interesse meramente individual, atraindo a necessidade de sua realização.

5) A Lei 13.465/2017 preconiza aos beneficiários da regularização fundiária urbana a obrigatoriedade em realizar a conexão da edificação com a rede de água, de coleta de esgoto, bem como de distribuição de energia elétrica, além de adotar outras condutas para a utilização do serviço. Dessa forma, a lei demonstra que a sua intenção não é somente titular os ocupantes, mas também propiciar toda a infraestrutura adequada, caracterizando interesse coletivo diante de suas consequências. Portanto, a efetivação da regularização fundiária nos núcleos urbanos informais desprovidos de infraestrutura proporciona incremento positivo nos índices de fornecimento de água e esgotamento sanitário, propiciando avanços na área e melhor desempenho, dentre outros benefícios, manifestando interesse coletivo, suplantando o caráter meramente individual.

6) Diante do interesse coletivo da regularização fundiária urbana, a participação dos indivíduos na construção do âmbito urbano é imprescindível, devendo ser viabilizada a atuação popular, consubstanciada em debates das sugestões e opiniões, bem como na tomada de decisão conjunta. São essenciais mecanismos de participação que propiciem um modelo democrático mais inclusivo e participativo para a resolução dos problemas concretos da coletividade. O interesse coletivo manifesta a incumbência da participação popular, caracterizando a necessidade de um instrumento – audiência pública – para a veiculação devida de seu desenvolvimento. A busca, portanto, é da efetivação do direito à propriedade e demais direitos reais devidamente regularizados, bem como da regularização das questões ambientais, urbanísticas e sociais, a partir do aspecto coletivo, englobando a participação popular, trazendo não só benefícios individuais, mas para toda a coletividade, superando a participação apenas pelos modelos tradicionais, promovendo presença dos cidadãos no campo dos interesses coletivos, ensejando maior envolvimento.

7) As relações na sociedade pós-moderna demonstram complexidade, uma vez que denotam a necessidade de tratamento dos conflitos em sua inteireza, a partir de diversas áreas científicas, sendo uma delas, o direito. Além da complexidade residir na conjugação de diferentes ramos científicos, especificamente, no direito, a abordagem institui a imprescindibilidade da coordenação de diferentes disciplinas em prol do tratamento adequado do conflito. No caso específico, a regularização fundiária urbana demanda, em grande parte dos casos, a associação de diversos âmbitos, abrangendo o conhecimento das áreas de engenharia civil, engenharia sanitária, engenharia ambiental, arquitetura e urbanismo, agrimensura, biologia, geologia, serviço social, psicologia, dentre outros ramos. Já a abordagem jurídica nos casos de regularização fundiária urbana, requer a composição de múltiplas disciplinas empregadas para a resolução adequada do conflito, abrangendo o direito civil, administrativo, constitucional, urbanístico, tributário, ambiental, notarial e registral, entre outros. Embora as disciplinas sejam individualizadas, estão vinculadas em variados aspectos, decorrendo de um liame jurídico compartilhado.

8) Em decorrência da necessidade da concatenação de diferentes áreas científicas, bem como, dentro delas, as medidas jurídicas, que demandam diversas disciplinas do direito, há necessidade de participação e colaboração dos interessados no procedimento de regularização fundiária urbana para a devida consecução de seus objetivos e êxito. Assim, a imprescindibilidade da participação na regularização fundiária urbana reside na questão coletiva, bem como pela necessidade de conjugação de distintos âmbitos do conhecimento, abrangendo múltiplas áreas e disciplinas, atraindo a demanda de um instituto que viabilize a realização do ato.

9) Há necessidade de superar a resolução de questões individuais, mas também promover a solução de problemas coletivos, a partir de uma perspectiva participativa, sendo possível aplicar a audiência pública para o enfrentamento dessas questões coletivas, como por exemplo, casos atinentes à regularização fundiária urbana, na qual há necessidade de resgate dos interessados como atores principais na busca pela solução das adversidades, propiciando um procedimento participativo e colaborativo. A cooperação entre os participantes do procedimento de regularização fundiária urbana, dentre eles, os ocupantes, o Poder Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, demais profissionais envolvidos, além de outros interessados, é primordial para o devido desenvolvimento do procedimento, propiciando o êxito

e o alcance da consecução dos objetivos da regularização. Portanto, é imprescindível a postura participativa, colaborando e cooperando com o devido desenvolvimento do procedimento de regularização fundiária urbana, em uma construção coletiva para a devida adequação do núcleo urbano informal.

10) A autoridade condutora da audiência pública deve propiciar a participação de todos, mediante inclusão, bem como conduzir os envolvidos na obtenção das soluções mais adequadas, a partir de suas respectivas participações, para a resolução do caso em concreto no intuito de atingir os interesses coletivos, abrangendo os objetivos preconizados na legislação atinente à regularização fundiária urbana, fomentando-se meios propícios e adequados para a solução dos conflitos da atualidade, abrindo espaço para o debate público e incentivando uma melhora do modelo democrático de participação da sociedade, caracterizando a audiência pública como um instrumento da Pós-Modernidade, uma vez que inicia do fato propriamente dito, do conflito, tratando o problema em suas diversas concepções para alcançar a solução adequada.

11) Diante da necessidade da conjuntura participativa, o advento da Lei 13.465/2017 é um importantíssimo alicerce dogmático que fomenta a participação popular na solução dos conflitos coletivos, reconhecendo a necessidade da atuação da sociedade nos procedimentos de regularização, incentivando uma concepção baseada na participação, preconizando como um de seus objetivos (artigo 10, inciso XII) a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, caracterizando a compreensão do problema em sua inteireza, direcionando para uma perspectiva conjunta, inserindo os sujeitos em um espaço público para diálogo e cooperação.

12) Além da atuação da população, a regularização fundiária urbana, devido ao seu conceito abranger medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, exige a atuação conjunta também dos entes federativos. Logo, há necessidade de cooperação entre os ocupantes e os profissionais envolvidos, assim como existe a indispensabilidade de ação coordenada dos entes públicos, que devem atuar em harmonia, visando a persecução de soluções que atendam a regularização do núcleo urbano informal de forma colaborativa. Portanto, a participação é alicerçada nos indivíduos, na Sociedade, no Estado, por meio dos poderes constituídos e das autoridades condutoras, consubstanciada em esforço conjunto, mediante manifestações, estimulando o alcance da solução consensual.

13) O incentivo à participação e cooperação para solução adequada dos conflitos fica ainda mais compreensível quando a própria Lei 13.465/2017 aponta também em seus objetivos (artigo 10, inciso V) o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade. Logo, a lei indica a necessidade de consensualidade e cooperação entre Estado e sociedade, utilizando a resolução extrajudicial de conflitos, prestigiando a participação popular, juntamente com o Estado. Para a promoção da consensualidade e da cooperação há possibilidade da utilização da audiência pública como um meio propiciador, viabilizando, ao fim, a resolução adequada dos conflitos, desde que aplicada como instrumento efetivo e de cunho participativo, ensejando um modelo coletivo de cooperação.

14) A audiência pública com a sua respectiva estrutura, a qual viabiliza, dentre outras situações, participação e cooperação, coaduna-se com a sua utilização em âmbito de procedimento de regularização fundiária urbana, demonstrando possibilidade jurídica de sua aplicação. Além, é possível juridicamente a aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária, pois a Lei 13.465/2017 preconiza como objetivo a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. Portanto, tanto pelo aspecto estrutural da audiência pública, bem como pela previsão supracitada da lei, no sentido de possibilitar a participação dos interessados nas etapas de regularização fundiária, e também por outros fatores, manifesta-se convergência pela viabilidade jurídica da aplicação de audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana.

15) Outro fundamento que embasa a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana é a previsão do artigo 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual preconiza que a regularização fundiária urbana é um instrumento da política urbana, elencada dentre os institutos jurídicos e políticos. O artigo 4º, §3º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê que os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

16) Portanto, a possibilidade jurídica da aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana reside na existência de interesses coletivos envolvidos no procedimento, na presença de diversos sujeitos relacionados por ser um núcleo urbano informal, por englobar o direito à cidade, envolvendo diferentes áreas do conhecimento, bem como por necessitar da

aplicação de diversas disciplinas do direito, além de a Lei 13.465/2017 prever a participação dos interessados no procedimento e, por fim, também pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) preconizar a utilização da audiência pública em casos de regularização fundiária urbana, caracterizando ampla fundamentação jurídica para utilização do instituto, sem prejuízo de outras premissas. Logo, a utilização é possível, fornecendo o meio necessário para a participação popular, incluindo os interessados no procedimento, proporcionando a atuação sobre múltiplas perspectivas, permitindo, a partir da conjugação e colaboração, obter a resolução adequada no caso concreto.

17) A audiência pública pode ser aplicada na regularização fundiária urbana, sendo utilizada nos mais diversos momentos do procedimento, desde a etapa inicial, perpassando pela fase intermediária, bem como ao final, sem prejuízo de outros momentos. Em todas as aplicações da audiência pública na regularização fundiária urbana, o instituto deve ser promovido observando determinados critérios, desde a devida realização de atos prévios, condutas durante o desenvolvimento da audiência pública e providências posteriores.

18) Há necessidade de prévia e ampla publicidade da realização da audiência pública, possibilitando o conhecimento do acontecimento do ato. Em específico, na audiência pública na regularização fundiária urbana podem ser utilizadas providências adicionais, logo, além da publicação de editais para convocação, a autoridade competente pode determinar a notificação individual de cada ocupante do núcleo urbano informal, quando possível, intensificando a possibilidade de cognoscibilidade da ocorrência da audiência pública por parte dos ocupantes, bem como utilizar de meios que propiciem o maior alcance de publicidade possível, amplamente divulgado, com intuito de obtenção de conhecimento pelo maior número possível de pessoas, veiculando, principalmente, sem prejuízo de outras informações, o objeto que será tratado essencialmente, com as respectivas finalidades, o local que será realizado, com a data e horário.

19) Os participantes devem receber todas as demais informações necessárias relacionadas ao procedimento de regularização fundiária urbana. A linguagem, principalmente a técnica, deve ser acessível para a devida compreensão por todos os participantes, isto é, devem ser consideradas as características dos indivíduos, possibilitando expressões inteligíveis, viabilizando a integração de todos os envolvidos no procedimento de forma plena, não podendo o vocabulário utilizado criar dificuldades na compreensão dos participantes.

20) Podem participar da audiência pública na regularização fundiária urbana, por exemplo, os ocupantes do núcleo urbano informal, os confrontantes do núcleo, os interessados na regularização, os profissionais envolvidos no procedimento de regularização, compreendendo os engenheiros, agrimensores, advogados, biólogos, geólogos, economistas, arquitetos e urbanistas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, sem prejuízo de outros sujeitos, sendo fundamental a garantia de participação de todos no desenvolvimento do ato, propiciando composição de diversas concepções, caracterizando a multiplicidade de conteúdos possíveis. A viabilidade de participação dos ocupantes reside, dentre outros fatores, na concepção de que podem influir no destino do espaço urbano em que estão inseridos, realizando suas respectivas manifestações, bem como na colaboração das informações. As informações fáticas que permeiam o núcleo urbano informal, com suas especificidades, suas características locais e conjunto de valores, são essenciais para as devidas decisões acerca do procedimento de regularização fundiária urbana, as quais devem ser somadas aos conhecimentos técnicos dos profissionais envolvidos.

21) O local para a realização de audiência pública na regularização fundiária urbana deve ser apropriado, sendo acessível aos participantes, além de ser propício para a execução das atividades exigidas. Assim, para tornar a participação mais acessível, o local da realização da audiência pública deve, no caso de regularização fundiária urbana, ser, preferencialmente, na área geográfica do núcleo urbano informal. Nessa perspectiva, devem ser priorizados locais no próprio núcleo urbano informal ou, ao menos, próximo para a realização da audiência pública, permitindo fácil acesso aos participantes.

22) Acerca da autoridade condutora competente, é imprescindível que o condutor da audiência pública coordene de forma imparcial em direção à consecução dos objetivos da regularização fundiária urbana, propiciando a participação dos interessados e demais profissionais, tendo postura dinâmica e ativa, coordenando e recepcionando as possíveis colaborações dos interessados.

23) Referente à decisão, em específico, no caso de audiência pública na regularização fundiária urbana, a compreensão de que o Poder Público deve seguir o que foi alcançado em audiência pública por intermédio da participação de todos, a qual mediante debates e consenso chegou à decisão, desde que seja consentâneo com o ordenamento jurídico e promova o interesse público, é o entendimento que parece melhor equilibrar as correntes existentes, uma

vez que não restringe o Poder Público, o qual poderá decidir por rumo diverso se verificar que não há atendimento do interesse público ou que não observe as normas ou princípios do ordenamento jurídico, principalmente o estabelecido na Lei 13.465/2017, especialmente os objetivos elencados, bem como não afasta a participação popular, valorizando a atuação direta. Portanto, em princípio, desde que atendido o interesse público e não atente ao ordenamento jurídico, bem como promova os objetivos da regularização fundiária urbana, caracteriza-se apropriado efetivar o decidido em audiência pública mediante ampla participação.

24) Em síntese, a presente pesquisa identificou, ao menos, três momentos relevantes da possibilidade de aplicação da audiência pública na regularização fundiária urbana: no momento inicial do procedimento, na fase intermediária e na etapa final, denotando-se utilização do instituto em diferentes situações. As aplicações identificadas não excluem a perspectiva de outras etapas ou elementos ensejadores da utilização da audiência pública no procedimento de regularização fundiária urbana, uma vez que as utilizações formam um rol exemplificativo das etapas e das circunstâncias possíveis ocasionadoras da realização de uma audiência pública em procedimento de regularização fundiária urbana. Diante de cada cenário, com suas características, das distintas situações específicas de cada localidade e problemas, bem como diante das diversas variáveis envolvidas e especificidades de cada núcleo urbano informal, a audiência pública deve ser devidamente planejada e aplicada, considerando-se as especificidades fáticas, não sendo, portanto, um modelo único, inflexível e padronizado, mas um ato a ser desempenhado a partir da singularidade do caso em concreto.

25) Em caráter inicial, a audiência pública pode ser utilizada para viabilizar a participação dos interessados na definição inicial do procedimento de regularização fundiária urbana, bem como organizar o procedimento e proporcionar informações aos ocupantes do núcleo urbano informal e aos interessados, a qual pode ser denominada de fase inaugural. Embora determinados sujeitos devam participar e cooperar com o procedimento, carecem de informações de como podem colaborar para o êxito da regularização fundiária urbana, necessitando direcionamento para a consecução do objetivo. Assim, recebendo as devidas informações, os ocupantes podem participar do planejamento da regularização que será empreendida, uma vez que são diretamente atingidos pelas ações que serão concretizadas a partir do procedimento, influenciando na tomada de decisões acerca do núcleo urbano informal. Há, em grande parte, falta de informações devidas pelos ocupantes dos núcleos urbanos informais,

diante das normas que tratam do tema, denotando a necessidade de, inicialmente, disseminar explicações aos interessados e, de outro lado, obter informações dos respectivos ocupantes, já que, em muitas situações, o Poder Público não dispõem dos elementos necessários para iniciar o procedimento de regularização, além de obter as contribuições dos ocupantes mediante as respectivas manifestações.

26) A audiência pública, na etapa inicial, possibilita superar os obstáculos informacionais, tanto por parte do Estado, quanto pelos ocupantes, congregando informações e experiências dos distintos sujeitos envolvidos no procedimento de regularização fundiária, além de viabilizar a participação direta dos ocupantes, proporcionando atuação no planejamento da regularização, abrangendo aspectos relevantes, dentre elas as medidas a serem empregadas no núcleo urbano informal, com o compartilhamento do aspecto decisório inaugural, em busca de propiciar o êxito da solução do problema.

27) É possível também realizar a audiência pública na etapa da decisão saneadora, em momento intermediário do procedimento, trazendo maior quantidade de informações e participações para a verificação do cumprimento dos requisitos legais de todo o procedimento da regularização fundiária urbana, atraindo o saneamento para decisão de forma conjunta e participativa. Diante do delineamento do procedimento, desde a etapa do requerimento, culmina em alcançar a fase de decisão saneadora, momento imprescindível do processamento, na qual há tomada de decisão relevante. Dessa forma, a autoridade condutora poderá franquear participação a todos os profissionais e interessados, possibilitando a cooperação, com a averiguação da necessidade de sanear determinado aspecto, permitindo superar eventuais problemas identificados e alcançando a decisão de forma participativa.

28) Logo, os problemas específicos de cada núcleo urbano informal devem ser devidamente enquadrados, compreendidos a partir de toda sua complexidade, a qual deve ser analisada a partir da cooperação dos ocupantes e profissionais envolvidos, podendo ocorrer mediante a utilização de audiência pública na decisão saneadora, propiciando estrutura para a compreensão integral dos problemas em mencionada etapa, bem como condições adequadas para a tomada de decisões, com o fim de alcançar uma resolução da integralidade das adversidades encontradas, permitindo o prosseguimento do procedimento. A audiência pública aplicada na etapa intermediária de regularização fundiária urbana possibilita decisões consensuais, baseadas em situações fáticas conhecidas pelos participantes, os quais estão

compreendidos em seus locais de moradias, o que viabiliza soluções fundamentadas em circunstâncias vivenciadas pelos participantes, além de outros fatores que devem ser conjugados, os quais podem contribuir para o procedimento de regularização.

29) Outra fase que comporta a possibilidade de aplicação da audiência pública no procedimento é na conclusão da regularização fundiária urbana, em etapa final, momento que abrange a avaliação de múltiplos aspectos, bem como a tomada de decisão de extrema relevância para o procedimento. A autoridade deve verificar o preenchimento de todos os requisitos legais e fáticos, momento no qual deve avaliar diversas informações, podendo ser utilizada a audiência pública, realizando mediante participação, colaboração e de forma conjunta, evitando a necessidade de outros atos retificadores futuros. Dessa forma, mediante audiência pública com os interessados e os profissionais, em trabalho conjunto e mediante cooperação, podem ser deliberadas situações de extrema relevância, como as previstas no artigo 40 da Lei 13.465/2017, sendo elas a indicação das intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; a aprovação do projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e a identificação e a declaração os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais. Com a aplicação da audiência pública na fase final, permitem-se construções de deliberações coadunadas com as informações e debates realizados, em espaço coletivo, com análise das situações fáticas pertinentes ao caso concreto, viabilizando a identificação das situações próprias da localidade conforme suas especificidades, encerrando o procedimento.

30) Demonstrou-se a possibilidade de aplicação da audiência pública em, pelo menos, três momentos do procedimento de regularização fundiária urbana, cada qual com especificidades próprias, quais sejam: fase inicial, intermediária e final. Assim, a partir da utilização devida de audiência pública no procedimento de regularização há um verdadeiro processo participativo, calcado na cooperação, como bem pontua a Lei 13.465/2017, baseado no diálogo e na participação popular, oportunizando resultados favoráveis ao desfecho positivo do procedimento.

Logo, diante do objeto delineado e metodologia aplicada, a hipótese foi confirmada, a partir da teoria pós-moderna do direito (capítulo 1), na possibilidade da aplicação da audiência pública (capítulo 2) no procedimento de regularização fundiária (capítulo 3) devidamente

demonstrada em possibilidades exemplificativas (capítulo 4). Assim, no decorrer da pesquisa, a partir de seu objeto, problema, objetivo, objetivos específicos, bem como da respectiva conjugação metodológica, a hipótese foi devidamente confirmada.

Portanto, em síntese, corroborando a hipótese preliminar, conclui-se que é possível a aplicação da audiência pública em situações relativas à regularização fundiária urbana, a partir da perspectiva de cooperação entre Estado, indivíduos e Sociedade, baseada na contribuição da teoria pós-moderna do direito, para solução dos conflitos coletivos da atualidade.

REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIAS

ALMEIDA, Natália Silva Mazzutti. **Audiência pública no processo administrativo federal**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ALVIM, Teresa Arruda; PINHEIRO, Rodrigo Gomes de Mendonça; BIANCHI, José Flávio (Org.). **Jurisdição e Direito Privado: Estudos em homenagem aos 20 anos da Ministra Nancy Andrighi no STJ**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro, Volume I: Parte Geral: Fundamentos e Distribuição de Conflitos**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

AZEVEDO, André Gomma (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. Edição Curso a Distância. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2013.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis: Doutrina, Prática e Jurisprudência**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBERINI, Antonella. La Proprietà nella Costituzione. In: CENDON, Paolo. **Proprietà e Diritti Reali: Proprietà, Beni, Multiproprietà, Superficie, Enfiteusi**. Roma: Utet Giuridica, 2011.

BARREIRO, Alejandrino Fernández; SERRANO, Javier Paricio. **Historia del derecho romano y su recepción europea**. 11 ed. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2017.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BIAZI, Danielle Portugal de. **Propriedade: reconstruções na era do acesso e compartilhamento**. São Paulo: Editora Foco, 2022.

BITTAR, Eduardo. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de Direito Imobiliário Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANDELLI, Leonardo; GALHARDO, Flaviano; NALINI, José Renato; PARO, João Pedro (Org.). **Direito Registral e Novas Tecnologias**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da

República, 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 9.868 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 09/02/2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 09/02/2021.

BRASIL. Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 09/02/2021.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Hugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória Anunciação; PÁDUA, Rafael Faleiros de. **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

CARVALHO, Claudio Oliveira de; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CASSETTARI, Christiano. **Elementos de Direito Civil**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CHIANELI, Angelo. **Evoluzione e Prospettive nel Sistema delle Garanzie Reali**. Torino: Giappichelli Editore, 2020.

CHIARELLO, Felipe. REGINA, Lilian; PIRES, Gabriel Moreira (Coord.). **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Almedina, 2019.

COLOMBO, Geresa; SILVA, Patricia da; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

CONFORTINI, Massimo. **Corso di Diritto Civile**. Roma: Utet Giuridica, 2017.

CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CORDEIRO, Glauber de Lucena. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/15)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. Salvador: JusPodivm, 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Romano**. 31 ed. São Paulo: GEN, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Institutas do Imperador Justiniano**. 2 ed. São Paulo: RT, 2005.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Org.). **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Funções Sociais da Cidade: Teorias e Espécies à Luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DA MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; ANDRADE, Eric Santos. **Política Urbana Brasileira e Instrumentos de Intervenção na Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. São Paulo: YK Editora, 2016.

DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos Vol. II**. São Paulo: YK Editora, 2017.

DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos Vol. III**. São Paulo: YK Editora, 2018.

DI CIOMMO, Francesco. **Manuale di Diritto Privato**. Parte I. 2 ed. Torino: Giappichelli Editore, 2019.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Segurança Jurídica e Crise do Mundo Pós-Moderno**. São Luís: Resistência Cultural, 2019.

DULCE, María José Fariñas. La ciudad en la sociedade global: el derecho a ser ciudadano. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos Comentadas**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

EMILIASI, Demétrios. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**. São Paulo: Bh Editora, 2017.

ERNANDORENA, Paulo Renato; SORRIANO-SIERRA, Eduardo Juan. **A Mediação na Tutela Coletiva Apoiada pela Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: S.A Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Direitos reais**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 19 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 11 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: Análises econômica e comportamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A Propriedade Privada Imóvel no Século XXI**. Curitiba: CRV, 2016.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **Segurança Jurídica e Propriedade Privada**. Curitiba: CRV, 2020.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. **O tribunato da plebe na república romana: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

FONTE, Felipe de Melo. **Jurisdição Constitucional e Participação Popular**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GAIO. **Instituições de Direito Privado Romano**. Tradução de J. A. Segurado e Campos. Lisboa: Golbenkian, 2010.

GALVANI, Leonardo. **Posse: Teoria Pós-Moderna, Função Social e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2015.

GARCIA, Maria; AIETA, Vânia; LEITE, Flávia. **Cadernos de Direito da Cidade: Estudos em homenagem à Professora Maria Garcia, Série III**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GARCIA, Maria; AIETA, Vânia; LEITE, Flávia. **Cadernos de Direito da Cidade: Estudos em homenagem à Professora Maria Garcia, Série IV**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GIORDANI, Mario Curtis. **Iniciação ao Direito Romano**. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

GODOY, Arion Escorsin de. **Conflitos Habitacionais Urbanos: Atuação e Mediação Jurídico-Política da Defensoria Pública**. Curitiba: Juruá, 2015.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos jurídicos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRASSI, Karine. **A proteção do patrimônio ambiental vitivinícola no Vale dos Vinhedos/RS face ao urbanismo e à racionalidade econômica moderna: estudo sob a ótica do comum-coletivo**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização Fundiária Rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações à saúde para o enfrentamento à COVID-19: apresentação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IHERING, Rudolf Von. **Teoria Simplificada da Posse**. Belo Horizonte: Líder, 2004.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 13 ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 3**. São Paulo: YK Editora, 2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo I**. São Paulo: YK Editora, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral, Vol. 5, Tomo II.** São Paulo: YK Editora, 2020.

KÜSTER, Percy José Cleve. **REURB – Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à Dignidade, da Teoria à Prática.** São Paulo: YK Editora, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à Moradia.** Curitiba: Juruá, 2014.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O delineamento da propriedade imobiliária na pós-modernidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palacios. **Registro de imóveis e meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2010.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Parte Geral.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Coisas.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOPES, Allan Duarte Milagres. **Audiência Pública e Processo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notariais.** 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática.** 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

LOURENÇO, Cristina Silvia Alves; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de. **Estado, Direito e Sociedade: os desafios da nova ordem social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de Oliveira (Coord.). **Panorama Atual do Novo CPC Volume 2**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

MACEDO, Elaine Harzheim. **Jurisdição e Processo: crítica histórica e perspectivas para o terceiro milênio**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MACHADO, Alessandro Ramos. **Ministério Público em tempos de crise: Audiência Pública como instrumento de legitimação**. Curitiba: Juruá, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 3 ed. Salvador: JusPodvium, 2019.

MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARCELINO, Raphael. **O direito da propriedade democrática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira. **Guia de Metodologia Jurídica**. 3 ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil, Vol. II**. 2 ed. São Paulo: RT, 2016.

MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 9 ed revista, atualizada e complementada por Eduardo C. Silveira Marchi, Dárcio R. M. Rodrigues, Bernardo B. Queiroz de Moraes e Hélcio M. F. Madeira. São Paulo: YK Editora, 2019.

MASCARÓ, Juan Luis. **Infraestrutura Urbana para o Século XXI**. Porto Alegre: Masquatro, 2016.

MELO, Cristina Andrade. **Audiência pública na função administrativa**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2016.

MENEGHETTI, Raysa Rodrigues. **Audiências públicas virtuais nas ações coletivas: formação participada do mérito processual**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

MORAES, Bernardo Bissoto Queiroz de. **Manual de Introdução ao Digesto**. São Paulo: YK Editora, 2017.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOURA, Jocsã Araujo. **Regularização Fundiária Urbana e seus Aspectos Práticos: de acordo com a Lei nº 13.465/2017 e com o Decreto n. 9.310/2018**. São Paulo: All Print Editora, 2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. A Formação das Cidades e a questão Fundiária no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Org.). **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; DA MOTA, Maurício Jorge Pereira. **Direito fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MEDA, Ana Paula. **Direito à Moradia e Conflitos Fundiários Urbanos: A mediação como pluridiálogo para cidades mais humanas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 44 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coord.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2013.

NANNI, Giovanni Ettore (Coord.). **Comentários ao Código Civil: Direito Privado Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2018.

NEVES, Edson Alvisi; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira; SEPÚLVEDA, Fernanda. **Direito à Moradia: O papel da Jurisdição na redistribuição do solo urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NUNES, Francisco Pizzette. **As relações jurídicas na pós-modernidade: fundamentos para uma práxis jurídica complexa no exercício e tutela do direito**. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

OLIVEIRA NETO, Emetério Silva de. **Fundamentos do Acesso à Justiça: Conteúdo e Alcance da Garantia Fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Registros Públicos**. São Paulo: Método, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Introdução ao Direito Civil e Teoria Geral do Direito Civil**. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Direitos Reais**. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PEREIRA, Elson Manoel. Há relação entre a violência no Brasil e o direito à cidade? In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PILATI, José Isaac. **Digesto de Justiniano Livro Segundo: Jurisdição**. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2013.

PILATI, José Isaac. **Propriedade & Função Social na Pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PILATI, José Isaac; GRASSI, Karine. A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: Educs, 2018.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à Moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações**. Curitiba, Juruá, 2014.

PROVIN, Alan Felipe. **O outro lado da cidade: a regularização fundiária como instrumento à sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impactos da Lei nº 13.465/2017**. 2 ed. Campo Grande: Contemplar, 2019

RIZZARDO, Arnaldo. **Introdução ao Direito e Parte Geral do Código Civil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria Geral do Processo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

RODRIGUES JR., Otávio Luiz. **Direito Civil Contemporâneo: Estatuto Epistemológico, Constituição e Direitos Fundamentais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ROLIM, Luiz Antonio. **Instituições de Direito Romano**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

ROSENVOLD, Nelson. **O direito civil em movimento: desafios contemporâneos**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

RORIZ, Giovana Ferro de Souza. **Audiência Pública na Jurisdição Ordinária: Mecanismo de aprimoramento da instrução processual com vistas ao adensamento de legitimidade da decisão judicial no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SACCO, Rodolfo. **Trattato di Diritto Comparato: Sistemi Giuridici Comparati**. Roma: Utet Giuridica, 2018.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana.** In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.
- SANTOS, Fabio Gomes dos. **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- SANTOS, Ozéias. **Usucapião e Regularização Fundiária.** São Paulo: Bh Editora, 2017.
- SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e Acesso à Justiça: A contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao Poder Judiciário.** Salvador: JusPodivm, 2018.
- SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário Volume I Teoria Geral.** Curitiba: Juruá, 2017.
- SCALOPPE, Luiz Alberto Esteves. **Direito à Cidade: Economia, Democracia e Participação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática.** 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- SCHREIBER, Anderson. **Direito Civil Contemporâneo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- SENNETT, Richard. **Construir e Habitar: Ética para uma cidade aberta.** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis: procedimentos especiais.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- SILVA, Bruno Mattos. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- SILVA, Mathias Foletto. **Acesso à justiça pela usucapião extrajudicial: análise do procedimento nos Ofícios de Registro de Imóveis de Florianópolis, Tijucas, São João**

Batista e Porto Belo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis.** 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas.** 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral.** 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais.** Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VASCONCELLOS, Manoel da Cunha Lopes. **Digesto ou Pandectas do Imperador Justiniano: Volume I, Constituições Preliminares e Livros 1-4.** São Paulo: YK Editora, 2017.

VASCONCELLOS, Manoel da Cunha Lopes. **Digesto ou Pandectas do Imperador Justiniano: Volume II, Livros 5-11.** São Paulo: YK Editora, 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral.** 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais.** 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Participativa: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde.**

Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

WALD, Arnold. **Curso de Direito Civil: Direito das coisas**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. 4 ed. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo: Saraiva, 2015.