

O MUNICÍPIO COMO AGENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO E O DIREITO COLETIVO À MORADIA

Marcelo Rodrigues Mazzei 

Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, Brasil 

Sebastião Sérgio da Silveira 

Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, Brasil 

Contextualização: O direito à moradia é direito constitucional fundamental à vida humana digna. Os instrumentos jurídicos de regularização fundiária são importantes ferramentas para consecução do direito à moradia, sendo o Município o protagonista estatal por ser o responsável constitucionalmente pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Objetivo: o presente artigo tem por objetivo promover uma análise crítica do papel do Município como agente principal na regularização fundiária de interesse específico em área particular.

Método: se utilizou o método indutivo, com pesquisa documental de textos técnicos-jurídicos e de decisões judiciais sobre as normas da Lei n. 13.465/2017.

Resultados: O Município tem obrigação constitucional - através de seu poder de polícia ou por meio de medidas judiciais -, de promover a regularização do parcelamento do solo urbano irregular, sendo o principal agente estatal de promoção da regularização fundiária, incluindo a regularização fundiária de interesse específico. O Município tem a sua disposição instrumentos legais para implementação da Reurb-E, potencializando a efetividade do direito constitucional à moradia.

Palavras-chave: Regularização; Interesse Específico; Coletivo; Moradia.

THE CITY AS AN AGENT OF LAND REGULARIZATION OF SPECIFIC INTEREST AND THE COLLECTIVE RIGHT TO HOUSING

Contextualization: The right to housing is a fundamental constitutional right to a dignified human life. Legal instruments for land regularization are important tools for achieving the right to housing, with the Municipality being the state protagonist as it is constitutionally responsible for the full development of the city's social functions and guaranteeing the well-being of its inhabitants.

Objective: this article aims to promote a critical analysis of the role of the Municipality as the main agent in land regularization of specific interest in a particular area.

Method: the inductive method was used, with documentary research of technical-legal texts and judicial decisions on the norms of Law no. 13,465/2017.

Results: The Municipality has a constitutional obligation - through its police power or through judicial measures - to promote the regularization of irregular urban land subdivisions, being the main state agent for promoting land regularization, including land regularization of interest specific. The Municipality has legal instruments at its disposal to implement Reurb-E, enhancing the effectiveness of the constitutional right to housing.

Keywords: Regularization; Specific Interest; Collective; Home.

EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS DE INTERÉS ESPECÍFICO Y DEL DERECHO COLECTIVO A LA VIVIENDA

Contextualización: El derecho a la vivienda es un derecho constitucional fundamental a una vida humana digna. Los instrumentos legales para la regularización territorial son herramientas importantes para lograr el derecho a la vivienda, siendo el Municipio el protagonista estatal al ser constitucionalmente responsable del pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

Objetivo: este artículo tiene como objetivo promover un análisis crítico del papel del Municipio como agente principal en la regularización de tierras de interés específico en un área particular.

Método: Se utilizó el método inductivo, con investigación documental de textos técnico-jurídicos y decisiones judiciales sobre las normas de la Ley no. 13.465/2017.

Resultados: El Municipio tiene la obligación constitucional -a través de su poder policial o a través de medidas judiciales- de promover la regularización de parcelaciones irregulares de suelo urbano, siendo el principal agente estatal para promover la regularización de suelo, incluyendo la regularización de suelo de interés específico. El Municipio cuenta con instrumentos legales a su disposición para implementar Reurb-E, potenciando la efectividad del derecho constitucional a la vivienda.

Palabras clave: Regularización; Interés Específico; Colectivo; Hogar.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é expressão da concretização do direito social à moradia. Por sua vez, o direito à moradia como direito social inalienável é respaldado por diversos documentos internacionais de proteção¹.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948 estabelece que é direito geral a exigência da satisfação dos direitos econômicos e sociais indispensáveis (art. 22), bem como o direito a um nível de vida suficiente para assegurar a si próprio e à sua família a saúde e o bem-estar, incluindo o alojamento (art. 25).

Especificamente quanto ao direito à moradia, este tem sua previsão em âmbito internacional – mesmo que de forma indireta² – no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de Nova York.

O direito fundamental social à moradia foi positivado constitucionalmente no Brasil através da Emenda Constitucional n. 26/2000. Trata-se, portanto, de direito social relativamente recente.

Ao lado do direito social à alimentação (Emenda Constitucional n. 64/2010) e do direito social ao transporte (Emenda Constitucional n. 90/2015), o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, representa direito fundamental como expressão para o implemento da dignidade da pessoa humana, na qualidade de fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da CF).

Igualmente, o direito à moradia nada mais é do que o reconhecimento do dever do Estado em cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil quanto à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I da CF), com a erradicação da pobreza e da marginalização através de instrumentos e direitos que promovam a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III da CF).

¹ “Essa categoria de direito fundamental da moradia é reconhecido em inúmeros tratados e instrumentos internacionais. A humanidade é pródiga em previsões normativas e incompetente em concretizá-las” (NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 39).

² “Mientras muchas jurisdicciones nacionales y dos sistemas regionales de Derechos Humanos – el africano y el europeo – ofrecen recursos frente a las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, la protección del sistema universal de derechos humanos es actualmente incompleta: se limita a la protección indirecta a través de la conexión con otros derechos humanos, y en aquellos casos en los que existe discriminación en materia de vivienda sobre la base de raza, género, condición de migrante o discapacidad” (COURTIS, Christian. Notas sobre la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada. In: COURTIS, Christian e SANTAMARÍA, Ramiro Ávila (Orgs.). **La protección judicial de los derechos sociales**. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 199-200).

O Brasil não é diferente dos outros países da América Latina quanto ao tratamento do direito à moradia. Há previsão legal em substanciais instrumentos legais de proteção, mas há imensa deficiência na concretização. O direito à moradia ainda resiste como uma promessa a ser implantada, distante de solução adequada.

Os contrastes típicos dos países latino-americanos estão presentes na história e no desenvolvimento das políticas públicas locais que tangenciam o direito à moradia e o ordenamento territorial sem planejamento ou interesse de concretude coletiva:

América Latina es una región donde el uso del suelo presenta marcados contrastes: la extensa selva del Amazonas vs. sus crecientes áreas de deforestación, grandes regiones despobladas vs. enormes concentraciones urbanas, la coexistencia de la riqueza y de la pobreza en los mismos vecindarios, entre otros. Esta situación deriva, por una parte, del proceso de colonización que se ha caracterizado por la explotación y la ocupación de tierras a cualquier precio y, por otra, al desarrollo de políticas de suelos establecidas por intereses parciales (o aún la falta de ellas), proceso que ha sido facilitado por la persistencia de registros de inmuebles desactualizados y/o distorsionados³.

Apresentada o tema de maneira geral, o presente estudo tem por objetivo promover uma análise crítica do papel do Município como agente principal na concretização do direito à moradia através da regularização fundiária de interesse específico em área particular.

A problemática reside na circunstância comum de que muitos municípios permanecem inertes acerca da regularização fundiária de interesse específico em área particular, sob o fundamento de que a Lei n. 13.465/2017 atribuiu exclusivamente a responsabilidade da regularização nesse caso aos beneficiados.

Essa interpretação tem origem no histórico do tratamento individualista do ordenamento territorial, sem consideração de uma concepção coletiva e publicista. Essa concepção individualista foi claramente influenciada por nosso passado colonial, em que a terra sempre foi tratada como mercadoria.

O individualismo liberal típico do Direito Civil (direito de propriedade individual), associado ao mercantilismo e clientelismo político – típicos de nossa colonização – produziu boa parte da situação de ilegalidade na ocupação e uso do solo urbano que enfrentamos hoje, com a consolidação de bolsões de pobreza e marginalização, consistentes nas ocupações irregulares. Assim:

Fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos.

³ ÁGUILA, Miguel e ERBA, Diego Alfonso. El Rol del Catastro en el Registro del Territorio. In: CARRIÓN, Fernando e ERAZO, Jaime (Org.). **El derecho a la ciudad en América Latina Visiones desde la política**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p.13.

Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade⁴.

Justifica o presente estudo dirimir essa interpretação da Lei n. 13.465/2017, demonstrando que em razão do dever constitucional atribuído aos municípios quanto ao exercício do protagonismo na ordenação e regulação do solo urbano, há obrigação de ordem constitucional e legal ao Município de promover a regularização fundiária de interesse específico, inclusive em área particular, devendo, para isso, utilizar-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais (poder de polícia).

Para maior aprofundamento teórico, é utilizada a metodologia de pesquisa documental de textos jurídicos e decisões judiciais sobre o direito à moradia, com ênfase na competência constitucional dos Municípios. Isso porque o papel do Município com relação à concretização do direito à moradia e do direito ao adequado e racional ordenamento territorial urbano perpassa, necessariamente, por suas competências constitucionais.

1. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Constituição Federal atribuiu ao Município a competência de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII).

Para exercício de suas competências e atribuições, a Constituição estabeleceu que o Município é competente para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I), podendo complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso II), respeitadas as competências constitucionais destinadas à União (art. 24), especialmente para estabelecer normas gerais em âmbito legislativo de matérias concorrentes com os Estados e o Distrito Federal (art. 24, § 1º), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a competência legislativa plena em matérias concorrentes quando não editadas normas gerais pela União (art. 24, § 3º).

Esse conjunto normativo dá origem ao chamado federalismo cooperativo, que é fundado em uma estruturação vertical de competências para legislar sobre matérias

⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSORIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.158-159.

concorrentes⁵, em que o ente federativo de maior alcance (União) prevalece para o estabelecimento de normas gerais (que buscam estruturar conceitos e diretrizes comuns), passando pelo caráter complementar dos Estados e do Distrito Federal (com menor grau de alcance, que complementam e adaptam as normas gerais estabelecidas pela União sem contrariedade, por meio de normas de execução generalizada), terminando pela suplementação dos Municípios (que regulamentam sem contrariedade as normas dos demais entes, respeitando o aspecto local e peculiar da população).

Essa graduação piramidal de competência legislativa em matérias concorrentes, onde, de forma decrescente, estão União, Estados e Distrito Federal, e Municípios, objetiva o equilíbrio no tratamento acerca das matérias em um campo colaborativo entre os entes federativos, sendo possível adequar as características regionais peculiares de cada Estado e as características típicas e locais de cada Município, sem que isso implique em perda da integração e uniformização nacional com relação às normas gerais editadas pela União.

Essa cooperação federativa implica tanto no controle jurisdicional sobre o avanço indevido da União ao editar normas sem caráter geral, quanto ao avanço indevido dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em complementar ou suplementar contrariamente às normas gerais editadas pela União. Esse entendimento foi sustentado pelo Supremo Tribunal Federal:

A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (Raul Machado Horta, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar n. 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente

⁵ “As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. A Constituição Federal de 1988, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I)” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6195**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 27/03/2020).

veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política⁶.

É competência comum (administrativa ou material) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX da CF).

Essa competência comum, entretanto, não afasta o protagonismo constitucional dado aos Municípios, no que diz respeito à política habitacional envolvendo adequados uso e ocupação do solo urbano, especialmente as políticas públicas para regularização de parcelamentos do solo irregulares ou ilegais.

O Município é responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (art.182, *caput*, da CF). Essas atribuições – com exceção às cidades com menos de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º da CF) – são desenvolvidas através do Plano Diretor, que é o instrumento básico legislativo da política de desenvolvimento urbano apto a regulamentar os requisitos essenciais da ordenação urbanística e os contornos legais da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º da CF).

A obrigatoriedade do Plano Diretor, contudo, não impede a regulação por leis esparsas de outros mecanismos ou instrumentos urbanísticos, desde que exista compatibilidade vertical com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”⁷.

As diretrizes gerais mencionadas no *caput* do art. 182 da Constituição Federal foram fixadas pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)⁸.

A Lei n. 10.257/2001 prevê expressamente a regularização fundiária como instituto jurídico inserido nos instrumentos de política urbana (art. 4º, inciso V, alínea “q”).

O art. 2º, inciso XIV da Lei n. 10.257/2001 estabelece como diretriz geral a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda

⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2903**. Relator: Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 01/12/2005.

⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 607940**. Relator Teori Zavascki. Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito Dje-036. Divulgado em: 25/02/2016. Publicado em: 26/02/2016.

⁸ Quem tem competência para disciplinar normativamente a política urbana é a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, pois ela se classifica como uma competência concorrente. As diretrizes gerais da política urbana foram elaboradas pela União, com a Lei no 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade” (AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 823).

mediante o estabelecimento de normas especiais urbanísticas, que deverão considerar a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, ressaltando que no inciso XV do mesmo artigo 2º há previsão da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas à redução dos custos e aumento da oferta de unidades habitacionais, incluindo habitação de interesse social. Sobre o inciso XIV do art. 2º, José dos Santos Carvalho Filho aponta:

A precária situação econômica das pessoas, normalmente se agrupam em conglomerados sem qualquer condição digna de vida, não pode ser obstáculo à ação urbanística do Poder Público. Tal situação, ao revés, reclama muito maior atenção por parte das autoridades públicas, que devem encetar todos os esforços para proporcionar a essas pessoas um mínimo que seja de conforto e bem-estar e, para isso, é necessário que se adotem algumas providências no campo urbanístico⁹.

Complementando o conjunto de normas para fomento da construção e oferta de unidades habitacionais, preferencialmente à população de baixa renda, consta como diretriz no inciso XVI a previsão do atendimento do interesse social no estabelecimento da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos de urbanização

2. DIRETRIZES DA LEI N. 13.465/2017

A União é competente para o estabelecimento de normas gerais sobre o direito urbanístico (art. 24, inciso I da CF). Através de sua competência, foi editada a Lei n. 11.977/2009, que tratou inicialmente da regulamentação do instituto da regularização fundiária. Parte da Lei n. 11.977/2009 foi revogada pela Medida Provisória n. 759/2016, que foi convertida na Lei n. 13.465/2017.

A regularização fundiária é um instituto que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º, caput da Lei n. 13.465/2017).

O caráter multidisciplinar da regularização fundiária, que engloba aspectos relevantes da concretização do direito à moradia adequada em diferentes setores, bem demonstra a preocupação do legislador em não só sanar juridicamente a questão da posse da terra urbana mediante a titulação dos ocupantes, mas também envolver nesse processo diretrizes sobre o aspecto social, econômico, ambiental e urbanístico que revestem as situações tratadas (art. 9º, § 1º da Lei n. 13.465/2017).

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 54.

O art. 13 da Lei n. 13.465/2017 estabelece duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): a Reurb de interesse social (Reurb-S) e a Reurb de interesse específico (Reurb-E).

A Reurb de interesse social é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais, conforme conceitos previstos no art. 11 da Lei n. 13.465/2017, ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (art. 13, inciso I da Lei n. 13.465/2017).

A Reurb de Interesse Específico é conceituada de forma residual. Se não for classificada como de interesse social, a regularização fundiária será de interesse específico.

A regularização de glebas parceladas anteriormente a 19 de dezembro de 1979 não recebeu denominação específica de modalidade na Lei n. 13.465/2017, mas diante de suas peculiaridades, mostra-se possível classificá-la como uma terceira modalidade de regularização fundiária.

Alocada nas disposições finais e transitórias da Lei n. 13.465/2017, essa terceira modalidade diz respeito à regularização fundiária de glebas parceladas anteriormente a 19 de dezembro de 1979 (anterior à Lei n. 6.766/1979) e integradas à estrutura urbana da cidade, chamada doutrinariamente de regularização fundiária inominada ou sumária, estando prevista no art. 69 da Lei n. 13.645/2017.

O art. 71 da Lei n. 11.977/2009 e o art. 288-A, § 4º, inciso II da Lei n. 6.015/73, que tratavam anteriormente do assunto, foram revogados pela Lei n. 13.645/2017.

Por força do art. 69, inciso III e § 2º da Lei n. 13.645/2017, o único procedimento de responsabilidade do Município dentro da regularização fundiária inominada é a expedição de certidão atestando que o parcelamento ocorreu antes de 19/12/1979 e que está integrado à cidade, não tendo o Município que expedir manifestações, licenças, alvarás ou aprovar qualquer projeto de regularização. Sobre a desnecessidade de aprovação de projeto de regularização fundiária ou emissão de outras certidões na regularização fundiária inominada (também chamada de sumária), ainda sob a égide da Lei n. 11.977/2009, Henrique Ferraz de Mello esclarece:

Quer isto dizer que, enquanto as duas primeiras formas de regularização fundiária dependem de projeto e de aprovações urbanísticas e ambientais que a própria Lei 11.977/2009 prescreveu, e nas condições nela previstas, como vimos, aquela que estamos tratando, pertinente ao parcelamento de glebas anterior a 19 de dezembro de 1979 (Lei 6.766/1979), implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 71, não dependem de projeto, nem de aprovação de órgão algum. A lei 11.977/2009 dispôs no art. 53 (regularização de interesse social) e art. 61 (regularização de interesse específico) que ambas as duas espécies estão sujeitas à “aprovação do projeto de regularização fundiária” a cargo do Município e da autoridade licenciadora ambiental competente, conforme o caso. Portanto, se para as duas regularizações fundiárias – de interesse social e de

interesse específico – o projeto é condição sine qua non para a instauração de ambos os procedimentos, o mesmo já não ocorre com a regularização fundiária inominada, que, diante de seu procedimento sumário, vem recebendo mesmo por alguns doutrinadores, o título de “sumária”. (...) A intenção da lei, sob esse ângulo, não foi senão a de dar moradia aos habitantes da urbe, por meio da validação de todos os loteamentos irregulares e clandestinos anteriores à Lei 6.766/1979, em situações de franca irreversibilidade, dispensando as usuais exigências previstas nas normas urbanísticas e ambientais. (...) Portanto, reafirmamos não haver a lei condicionado a regularização fundiária inominada a qualquer tipo de aprovação urbanística ou ambiental¹⁰.

O art. 14 da Lei n. 13.645/2017 estabelece os legitimados para requerer todos os atos da Reurb, incluindo atos de registro. São legitimados: 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.

Os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são legitimados pela competência comum (administrativa) prevista no art. 23, inciso IX da Constituição Federal.

Os beneficiários da regularização fundiária são legitimados porque são justamente os mais interessados, diretamente, na sua concretização. A defesa de seus interesses é potencializada pela legislação, ao possibilitar a representação por meio de entidades próximas ou entidades que tenham entre suas atribuições uma *expertise* em atividades voltadas às áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana.

Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores são legitimados, porque a regularização fundiária afetarão seu direito de propriedade, além de serem, em grande parte das vezes, responsáveis pela irregularidade da ocupação, salientando que o pedido de regularização não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal (art. 14, § 3º Lei n. 13.645/2017).

A Defensoria Pública é legitimada, pois a ela incumbe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e defesa judicial e extrajudicial dos direitos individuais e coletivos dos considerados necessitados, conforme art. 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal (art. 134, *caput* da CF). A legitimação da Defensoria Pública é restrita aos beneficiários hipossuficientes, ou seja, sempre quando envolver regularização fundiária de interesse social

¹⁰ FERRAZ DE MELLO, Henrique. Regularização Fundiária Inominada Urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 74, n. 36, jan./jun., 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 109-116.

(Reurb-S) e em alguns casos concretos a Reurb-E.

A legitimação do Ministério Público decorre de sua competência constitucional para a defesa dos interesses sociais, o que inclui o direito à moradia e correta ordenação do solo urbano (art. 127, caput da CF).

Por fim, o art. 14, § 2º da Lei n. 13.465/2017 estabelece que nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

Esse dispositivo é aplicável inclusive ao Município, que deve ser ressarcido pela regularização fundiária em face daqueles responsáveis pelo parcelamento do solo irregular, que, na maioria das vezes, se locupletaram indevidamente

3. O MUNICÍPIO COMO AGENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO EM ÁREA PARTICULAR COMO REFLEXO DO DIREITO COLETIVO À MORADIA E ADEQUADO ORDENAMENTO DO SOLO URBANO

Importante questão jurídica é saber se o Município pode proceder à regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), ou se ela é de inteira responsabilidade dos interessados em face do que dispõem as atuais normas contidas na Lei n. 13.465/2017, com redação da Medida Provisória n. 996/2020.

É complexa a análise crítica do papel do Município como agente protagonista da regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) em área particular, principalmente por envolver população sem vulnerabilidade social ou financeira, dotada, muitas vezes, dos recursos necessários para promoção da regularização de suas ocupações irregulares ou ilegais.

O art. 33, § 1º, inciso II da Lei n. 13.465/2017, com redação da Medida Provisória n. 996/2020, estabelece que a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial na Reurb-E será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Quando envolver área pública, 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 beneficiários (art. 33, § 1º, inciso III da Lei n. 13.465/2017, com redação da Medida Provisória n. 996/2020).

O art. 38, § 1º da Lei n. 13.465/2017 estabelece a responsabilidade dos beneficiários da Reurb-E pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso, das medidas de mitigação e

compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso, sendo a celebração de termo de compromisso com as autoridades competentes condição de aprovação da Reurb-E (art. 38, § 2º da Lei n. 13.465/2017).

A leitura dos arts. 33 e 38 da Lei n. 13.465/2017 não pode ser feita de forma isolada sem antes passar pela ótica da interpretação constitucional, lembrando-se de que:

O exame pontual, contudo, de alguns institutos novos ou alterações legais impostos pela Lei 13.465/2017 demanda acurada atenção em sua exegese de confronto material com as normas e princípios constitucionais, quer para podar as inconstitucionalidades, quer para apontar interpretações de adequação e conformidade com a ordem constitucional¹¹.

A disposição de cunho nitidamente liberal dos arts. 33, § 1º, inciso II e 38, § 1º da Lei n. 13.465/2017 não pode resultar na interpretação de que enquanto os beneficiários da Reurb-E não custearem o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial ocorrerá o congelamento da regularização fundiária do local, sem prazo de término.

Em outras palavras, a questão do custeio *prévio* por parte dos beneficiários não pode ser entendida como *condicionante* da regularização fundiária.

A questão econômica do custeio não pode ser obrigatoriamente *prévia* ou *condicional*, sob pena de vulnerar o direito social à moradia adequada e a obrigação do Município como ente federativo responsável pelo ordenamento do solo urbano de seu território.

Isso porque ocorreria o repasse integral da conveniência da concreção da regularização fundiária ao particular, como se o regular parcelamento do solo fosse novamente – como o era no início do século XX – uma mercadoria, cuja concretização ficasse ao alvedrio do particular em realizar como e quando quiser.

Essa visão individualista não prevalece mais diante da Constituição Federal de 1988, na qual o direito social à moradia e a obrigação do Município quanto ao adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano prevalecem como diretrizes normativas para interpretação da legislação infraconstitucional.

Não é vedado ao Município, portanto, promover a regularização fundiária de interesse específico em área particular.

Isso porque a falta de condições econômicas dos interessados e beneficiados ou a sua inércia na regularização não desoneram o Município de sua responsabilidade legal e

¹¹ AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Org.). **Regularização Fundiária** – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 184.

constitucional de promover o adequado ordenamento do solo urbano.

A regularização fundiária, independentemente de sua modalidade, representa expressão jurídica do direito social à moradia.

Como bem consta em precedente do Supremo Tribunal Federal, “diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), “é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la”¹².

A interpretação conjunta das normas contidas no art. 40 da Lei n. 6.766/1979 com a Lei n. 13.465/2017 (art. 14, § 2º, art. 15, inciso X e art. 70), conduz ao entendimento de que o Município, mesmo quando se tratar de regularização fundiária de interesse específico, é responsável – como agente principal e ente federativo protagonista do ordenamento do solo urbano – pela iniciativa da regularização fundiária de parcelamento do solo urbano irregular ou ilegal, devendo na hipótese de interesse específico (Reurb-E), ressarcir-se obrigatoriamente dos beneficiados e dos responsáveis pelo loteamento:

O que não podemos admitir, em respeito ao princípio da legalidade a que a Administração Pública se vincula, e mesmo os interesses sociais mais coletivos, é o fato da municipalidade tão-somente atender a infraestrutura dos parcelamentos do solo clandestinos com o dinheiro da coletividade, isentando desta forma de qualquer responsabilidade o loteador, que já amealhou os valores dos lotes sem compromisso algum com os custos que isto normalmente representa¹³.

O art. 33 da Lei n. 13.465/2017 não repassou a responsabilidade da iniciativa da regularização fundiária de interesse específico de forma *exclusiva* aos beneficiários.

A Lei repassou, isso sim, *os custos da regularização*. Ocorre que a insolvência financeira dos beneficiados não exclui a responsabilidade constitucional e legal do Município ou do Distrito Federal quanto à regularização de parcelamentos do solo em seu território.

É claro que o Município e o Distrito Federal devem, obrigatoriamente, promover a cobrança dos custos existentes para a regularização fundiária de interesse específico. Esse é o intuito da legislação atual. Entretanto, a insolvência de recursos financeiros pelos beneficiados ou sua inércia não impossibilitam, *ad eternum*, a regularização fundiária do local no aguardo de sua promoção e custeio por parte dos beneficiados.

Não é o critério econômico que determina a regularização, ou não, do

¹² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 908144**. AgR. Relator Min. Edson Fachin, Segunda Turma. Julgado em 17/08/2018.

¹³ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da Administração Pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 21, jul./set., 2005, p. 25.

parcelamento irregular/ilegal. O critério econômico só existe para determinar a fixação de quem arcará com os custos da regularização fundiária de interesse específico, bem como para fins da obrigatoriedade por parte dos beneficiados em proceder ao ressarcimento do Município pelos gastos efetuados.

O art. 15, inciso X da Lei n. 13.465/2017 permite a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766/1979. O art. 70 reforça a aplicabilidade para a regularização fundiária das previsões do art. 40, *caput*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei n. 6.766/1979.

O art. 40 da Lei n. 6.766/79, aplicável ao procedimento de regularização fundiária – independentemente de Reurb-S ou Reurb-E – por força do previsto no art. 70 da Lei n. 13.465/2017, faculta ao Município a regularização de parcelamentos do solo irregulares ou ilegais em seu território. Nesse sentido:

O Município, apesar da grande divergência jurisprudencial acerca da natureza da sua responsabilidade para a promoção da regularização de loteamentos informais (art. 40 da Lei n. 6.766/1979), detém a competência constitucional para a promoção da regularização fundiária qualquer que seja a sua tipificação (interesse social ou específico), sempre visando ao adequado ordenamento do seu território com base em três pilares principais: direito à moradia, função social da propriedade urbana e meio ambiente equilibrado. Ademais, o Município também tem interesse na regularização registral dos espaços públicos existentes no loteamento. Maior relevância ainda quando a intervenção municipal ocorre em loteamentos irregulares que envolvam áreas de preservação permanente (APP's)¹⁴.

Esse protagonismo do Município¹⁵ lhe faculta a adotar todas as medidas – judiciais e extrajudiciais – voltadas ao seu adequado ordenamento territorial, incluindo a regularização de ocupações irregulares e ilegais:

Embora a Constituição atribua que a competência de promover programas de construção de moradias e a melhora das condições habitacionais seja das três esferas da Federação, o dispositivo constitucional está se referindo a políticas públicas de financiamento e facilidades de acesso à moradia, porque a competência para definir espaços adequados e

¹⁴ MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden e CARVALHO, Marcelo de Senzi. O papel do Município na regularização fundiária de interesse específico em Área de Preservação Permanente (APP). **Revista de Direito Ambiental**. v. 79. n. 20, jul./set., 2015, p. 464.

¹⁵ "A política urbana constitucional confere um papel preponderante ao município como ente federativo para atuar nos campos legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes" (TIERNO, Rosane de Almeida. A incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no processo de revisão dos Planos Diretores. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária**. São Paulo: Almedina, 2019, p. 128).

construir moradia para as diferentes classes sociais, com parcelamento do solo em lotes, de acordo com a capacidade aquisitiva do cidadão, é dos municípios¹⁶.

A interpretação da norma contida no art. 40 da Lei n. 6.766/1979 gera, ainda hoje, um intenso debate jurisprudencial e doutrinário.

O debate reside na verificação se a norma consiste em um dever¹⁷ ou uma faculdade¹⁸ do Município em promover a regularização de parcelamentos do solo urbano em situação irregular ou ilegal, bem como se há responsabilidade solidária ou subsidiária do Município. A jurisprudência sempre oscilou na análise dessas questões.

Quanto a se tratar de faculdade ou dever a regularização por parte do Município, o Superior Tribunal de Justiça ostenta precedentes favoráveis à tese de que o art. 40 da Lei n. 6.766/1979 confere ao município a faculdade a ser exercida sob seu o critério de oportunidade e conveniência, já que o “art. 40 da Lei n. 6.766/1979 concede ao município o direito e não a obrigação de realização de obras de infraestruturas em loteamento, o que revela uma faculdade do ente federativo, sob o critério de conveniência e oportunidade”¹⁹.

Em sentido contrário, afastando a faculdade na regularização e reconhecendo um dever oriundo da atividade vinculada exercida pelo Município (dever fiscalizatório e regulador quanto ao ordenamento do solo urbano), que resulta na obrigação do Município em realizar a regularização na hipótese de inércia dos responsáveis, há precedentes que afirmam que “o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é

¹⁶ RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**. Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010, p. 46.

¹⁷ “Se é verdade que os governos municipais foram significativamente valorizados pela Lei no 6.766/79, no sentido de deter o controle e a fiscalização sobre o parcelamento do solo urbano, também é correto se afirmar que as prerrogativas asseguradas pela Lei devem se constituir em um dever, até porque a concepção de poder da Administração Pública deve ser entendido em razão de seus deveres de ofício (...). A finalidade que se persegue no âmbito do parcelamento do solo urbano é que ele se dê de forma a observar as diretrizes locais e os pressupostos impostos pelos poderes constituídos e leis vigentes, eis que, o que está em jogo, é um interesse que se superpõe ao privado, pois trata-se do indisponível bem-estar e segurança dos cidadãos”. (LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da Administração Pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 21, jul./set., 2005, p. 20).

¹⁸ “Notificado o loteador para cumprir com as obrigações de regularizar a área em subdivisão em lotes, e não atendendo, a Prefeitura Municipal tem a faculdade de assumir a responsabilidade na execução dos trabalhos, oficializando o loteamento e cumprindo as exigências mínimas frente ao registro de imóveis (art. 40, da Lei 6.766). Mantendo-se inerte o loteador, a atuação da municipalidade, ou do Distrito Federal, caso em seu território estender-se o loteamento, foi permitida para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes” (RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 190-191).

¹⁹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 859.905/RS**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma. Julgado em 1º/09/2011, DJe 16/03/2012. No mesmo sentido: BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1310642/RS**. 1310642/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/03/2015, DJe 09/03/2015 e BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1394701/AC**. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/09/2015, DJe 28/09/2015.

vinculada, e não discricionária”²⁰.

Atualmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, apesar da oscilação, entende majoritariamente que “o Município é titular do dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve-se restringir às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/1979), em especial à infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados”²¹.

Sendo obrigatória a participação do Município no procedimento de regularização fundiária como agente principal (art. 32 da Lei n. 13.465/2017), deve ser dada ciência aos beneficiários da regularização fundiária de interesse específico acerca da necessidade de arcarem com os custos decorrentes da regularização, firmando o respectivo termo de compromisso para tanto (art. 11, inciso V da Lei n. 13.465/2017).

Mantendo-se silentes quanto ao custeio financeiro ou declarada a incapacidade econômica momentânea dos beneficiários, é facultado ao Município promover a regularização fundiária, devendo buscar o ressarcimento dos beneficiários quanto aos valores dispendidos, através dos meios legais de cobrança.

É óbvio que o orçamento público é limitado e que na escassez de investimentos públicos, a população de baixa renda deve ser priorizada nas políticas públicas voltadas à regularização fundiária (art. 3º, inciso III da CF).

Ocorre que os deveres de fiscalização e de atuação do Município não são suprimidos pela obrigatoriedade constante em lei dos beneficiários da Reurb-E custearem os projetos e melhoramentos urbanos.

O Município tem à sua disposição uma série de instrumentos legais para realização da fiscalização e da consecução dos objetivos da regularização fundiária. Ele deve exercer a fiscalização através de seu poder de polícia na esfera administrativa, coibindo o surgimento ou crescimento de parcelamentos irregulares, podendo, inclusive, respeitados os direitos e garantias constitucionais, realizar apreensões de materiais, embargos de obras, interdições e demolições.

Poderá o Município, também, propor medidas judiciais tendentes a compelir os

²⁰ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 447.433/SP**. Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma. DJ. 22/06/2006. No mesmo sentido: BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 124.714/SP**. 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 25.9.2000, e REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005, p. 265.

²¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1338246/SP**. Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/03/2017, DJe 20/04/2017. No mesmo sentido: BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 164.893/SE**. Primeira Seção, rel. Min. Herman Benjamin; REsp 1.113.789/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira; REsp 131.697/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro João Otávio de Noronha.

beneficiários a implementarem as medidas necessárias à Reurb-E, incluindo pedidos cominatórios com fixação de multa diária e medidas acautelatórias de indisponibilidade de bens, inclusive com a possibilidade de averbação na respectiva matrícula da respectiva decisão liminar (art. 167, inciso II, item 12 da Lei n. 6.015/73).

O Município pode optar pela execução direta de projetos ou implantação de infraestrutura através de seus agentes, bem como pode optar pela execução indireta por meio de compensações urbanísticas integradas com outros empreendimentos ou através de convênios com entidades. Nessas hipóteses, onde houver dispêndio de dinheiro público na consecução, a perseguição pelo Município quanto ao ressarcimento por parte dos beneficiários da Reurb-E é obrigatória, permitindo-se, inclusive – desde que atendidos os requisitos legais – a instituição por lei de contribuição de melhoria.

Por fim, cumpre apontar que é salutar e mais eficiente a adoção de instrumentos da solução de conflitos por meio da composição extrajudicial, através da criação por parte dos Municípios de uma câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito da administração local, composta por uma equipe multidisciplinar que abranja a área urbanística, econômica, social, ambiental e jurídica. A criação dessas câmaras é fomentada e facilitada pelo *caput* e parágrafos do art. 34 da Lei n. 13.465/2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia, apesar de sua proteção em documentos internacionais, somente recentemente foi positivado expressamente na Constituição Federal como direito social através da Emenda Constitucional n. 26/2000.

A regularização fundiária como instituto que engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, apresenta-se, hoje, como expressão da concreção do direito social à moradia, tendo como agente protagonista o Município, ente federativo responsável constitucionalmente pela política habitacional envolvendo o adequado uso e ocupação do solo urbano, especialmente as políticas públicas para regularização de parcelamentos do solo irregulares ou ilegais.

No que diz respeito à regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), os dispositivos legais constantes nos arts. 33 e 38 da Lei n. 13.465/2017 indicam que os custos dos projetos e da infraestrutura de melhoramentos urbanos serão arcados pelos beneficiários ou particulares interessados.

Entretanto, a norma extraída pela realização de uma interpretação constitucional faz concluir que essa obrigatoriedade quanto ao custeio não afasta a faculdade do Município

na realização de projetos e na implantação de obras necessárias à Reurb-E. O art. 33 da Lei n. 13.465/2017 não repassou a responsabilidade da iniciativa da regularização fundiária de interesse específico de forma *exclusiva* aos beneficiários ou particulares.

A legislação repassou somente os custos da regularização, sendo que a insolvência financeira dos beneficiados não exclui a responsabilidade constitucional e legal do Município ou do Distrito Federal quanto à regularização de parcelamentos do solo em seu território (art. 40 da Lei n. 6.766/1979 e arts. 14, § 2º, 15, inciso X e 70 da Lei n. 13.465/2017).

Sob essas hipóteses, o Município ou o Distrito Federal deve obrigatoriamente promover a cobrança dos beneficiários com relação aos custos existentes para a regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E. Dessa forma, a questão do custeio prévio por parte dos beneficiários da Reurb-E não pode ser entendida como condicionante da regularização fundiária.

O Município deve, seja através de seu poder de polícia na esfera administrativa, seja por meio de medidas judiciais para compelir os beneficiários a implementar a Reurb-E ou até mesmo através da execução direta ou indireta por meio de compensações urbanísticas integradas com outros empreendimentos, proceder a adequada fiscalização e consecução da regularização fundiária independentemente de sua modalidade, salientando que nas hipóteses de dispêndio de dinheiro público na consecução, a perseguição pelo Município quanto ao ressarcimento por parte dos beneficiários da Reurb-E é obrigatória.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AFONSO DA SILVA, José. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ÁGUILA, Miguel e ERBA, Diego Alfonso. El Rol del Catastro en el Registro del Territorio. In: CARRIÓN, Fernando e ERAZO, Jaime (Org.). **El derecho a la ciudad en América Latina Visiones desde la política**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSORIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.157-172.

ALMEIDA FILHO, Carlos. **Ocupações Irregulares Urbanas: análise das políticas públicas de moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Org.). **Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 161-185.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ARRUDA ALVIM, José Manoel e CAMBLER, Everaldo (Org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1394701/AC**. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/09/2015, DJe 28/09/2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1338246/SP**. Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/03/2017, DJe 20/04/2017.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1310642/RS**. Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/03/2015, DJe 09/03/2015.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 124.714/SP**. 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 25.9.2000, e REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005, p. 265.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 164.893/SE**. Primeira Seção, rel. Min. Herman Benjamin; REsp 1.113.789/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira; REsp 131.697/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro João Otávio de Noronha.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 447.433/SP**. Rela. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma. DJ. 22/06/2006.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 859.905/RS**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma. Julgado em 1º/09/2011, DJe 16/03/2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2903**. Relator: Celso de Mello. Tribunal Pleno. julgado em 01/12/2005.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6195**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 27/03/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 908144**. AgR. Relator Min. Edson Fachin, Segunda Turma. Julgado em 17/08/2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 607940**. Relator Teori Zavascki. Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito Dje-036 Divulgado em: 25/02/2016. Publicado em: 26/02/2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CHIARELLO, Felipe e PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes, MOURA, Emerson Affonso da Costa e PEREIRA DA MOTA, Maurício Jorge (Orgs.). **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COURTIS, Christian. Notas sobre la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada. *In*: COURTIS, Christian e SANTAMARÍA, Ramiro Ávila (Orgs.). **La protección judicial de los derechos sociales**. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 191-202.

FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERRAZ DE MELLO, Henrique. Regularização Fundiária Inominada Urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 74, n. 36, jan./jun., 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas**, Tomo 9. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da Administração Pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 21, jul./set., 2005, p. 11-32.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden e CARVALHO, Marcelo de Senzi. O papel do Município na regularização fundiária de interesse específico em Área de Preservação Permanente (APP). **Revista de Direito Ambiental**. v. 79. n. 20, jul./set., 2015, p. 449-466.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas. Tradução de Atenea Acevedo. México: Flacso, Sede Académica de México, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico** – Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**. Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educus, 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millennium, 2002.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana e aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

TIERNO, Rosane de Almeida. A incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no processo de revisão dos Planos Diretores. *In*: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Orgs.). **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária**. São Paulo: Almedina, 2019, p. 115-147.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Marcelo Rodrigues Mazzei

Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto-SP (UNAERP). Especialista em Processo Civil. Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.

Sebastião Sérgio da Silveira

Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Pós-Doutorado pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Titular e Coordenador do Curso de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto-SP (UNAERP) e Professor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto-SP (FDRP-USP).

COMO CITAR

MAZZEI, Marcelo Rodrigues Mazzei; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. O município como agente da regularização fundiária de interesse específico e o direito coletivo à moradia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 29, n. 1, p. 124-145, 2024. DOI: 10.14210/nej.v29n1.p124-145.

Recebido em: 09 de set. de 2021

Aprovado em: 30 de nov. de 2023