

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A Regularização do Parcelamento do Solo de Loteamentos Públicos: Um Estudo Baseado no Projeto do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho em Chapecó/Sc

The Regularization Of The Land: A Study Based On The Vila Betinho Project In Chapecó/Sc

Reginaldo Pereira

Karen Bissani

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

A Regularização do Parcelamento do Solo de Loteamentos Públicos: Um Estudo Baseado no Projeto do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho em Chapecó/Sc*

The Regularization Of The Land: A Study Based On The Vila Betinho Project In Chapecó/Sc

Reginaldo Pereira**

Karen Bissani***

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar, a partir de um determinado processo de regularização fundiária, aspectos jurídicos que evidenciem, a partir do caso estudado, a importância da adoção de políticas públicas que levem em consideração as diversas matizes do conjunto de direitos que compõem uma das grandes diretrizes da política urbana: a garantia do direito a cidades sustentáveis. Delimitou-se, espacialmente, o estudo ao Loteamento de Interesse Social Vila Betinho, localizado no Município de Chapecó, Estado de Santa Catarina. A originalidade e a pertinência da análise residem na peculiaridade do caso estudado, dado que, mesmo tendo sido criado por iniciativa do Poder Público Municipal, o loteamento objeto de estudo era ilegal, o que configura um caso de irregularidade de loteamento público e impede o pleno exercício dos direitos da cidadania pelos moradores. A metodologia utilizada para a análise e apropriação teórica dos dados é mediada pela perspectiva indutiva. Por meio da técnica de estudo de caso procura-se demonstrar a possibilidade de regularização de loteamentos públicos pela via administrativa com base na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Conclui-se, em relação à análise do caso, que a política pública adotada pelo Município de Chapecó para a regularização fundiária de loteamentos públicos tem a potencialidade de levar em consideração a multidimensionalidade dos direitos relacionados ao direito às cidades que sejam justas, viáveis e equilibradas.

Palavras-chave: Política de desenvolvimento urbano. Função social da cidade. Cidades sustentáveis. Regularização fundiária. Programa de Regularização Bairro Legal.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze, from a given land regularization process, legal aspects that show, from the case studied, the importance of adopting public policies that take into account the different nuances of the set of rights that make up one of the great guidelines of urban policy: guaranteeing the right to sustainable cities. The study was spatially delimited

* Recebido em 30/07/2017
Aprovado em 19/08/2017

** Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã da UnoChapecó. Email: rpereira@unochapeco.edu.br

*** Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Bolsista Capes/Prosup. Diretora de Regularização Fundiária do Município de Chapecó. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã da UnoChapecó. Email: kbissani@gmail.com

to the Vila Betinho Project, located in the Municipality of Chapecó, State of Santa Catarina. The originality and pertinence of the analysis lie in the peculiarity of the case studied, given that, even though it was created at the initiative of the Municipal Government, the subdivision under study was illegal, which constitutes a case of irregularity of public subdivision and prevents the full rights of citizenship by the residents. The methodology used for the analysis and theoretical appropriation of the data is mediated by the inductive perspective. By means of the case study technique, it is tried to demonstrate the possibility of regularization of public lots by the administrative route based on the Urban Land Installment Law. It is concluded from the analysis of the case that the public policy adopted by the Municipality of Chapecó for the regularization of public land lots has the potential to take into account the multidimensionality of rights related to the right to cities that are fair, viable and balanced.

Keywords: Urban development policy. Social function of the city. Sustainable cities. Land regularization. Legal Neighborhood Regularization Program.

1. INTRODUÇÃO

A questão urbana no Brasil recebeu um tratamento orgânico a partir de sua constitucionalização e, principalmente, do surgimento do Estatuto das Cidades, não obstante existirem normas que já tratavam de forma isolada de aspectos ligados ao ordenamento e ao parcelamento do solo, à titularidade dos imóveis, aos limites ao direito de construir, entre outros.

A ausência de políticas públicas que buscassem garantir o direito à cidade sustentável aliada a contínuos processos de gentrificação influenciaram no crescimento da maioria das grandes e médias cidades brasileiras, marcadas ou pela estratificação ou por mosaicos que mesclam a cidade legal com a ilegal. As irregularidades na ocupação do solo urbano se apresentam, pelos mesmos motivos, de diversas ordens e grandezas.

No presente artigo, trata-se da regularização fundiária de uma modalidade específica de irregularidade: a que ocorre em loteamentos públicos. A partir de um estudo de caso — a Vila Betinho —, o texto procura apresentar como o Município de Chapecó, com a finalidade de garantir acesso à moradia a uma parcela da população vulnerável, em um determinado momento criou uma situação irregular e de que forma, quase duas décadas após, pela aplicação de instrumentos de uma política pública municipal, denominada Bairro Legal, o mesmo Poder Público legalizou a situação irregular que houvera criado.

Como a maioria das cidades brasileiras, o Município de Chapecó – SC sofre com a ocupação irregular do seu território e apresenta irregularidades tanto em áreas públicas quanto particulares. Dados levantados pela Secretaria Municipal de Habitação dão conta da existência de vinte áreas de interesse social de propriedade do Município irregulares no ano de 2012¹. O número expressivo de áreas com irregularidades, em uma cidade que conta com pouco mais de duzentos mil habitantes, faz com que a problemática transcenda os campos jurídico e urbanístico e se revele um verdadeiro problema social.

O problema não pode ser atribuído, apenas, a deficiências no exercício do poder de polícia por parte do Município e a falhas nos sistemas de controle e fiscalização que poderiam coibir o parcelamento irregular de solo. Há, sem dúvida, a ausência de mecanismos legais que confirmam maior agilidade e eficácia aos processos de regularização das áreas consolidadas, em especial, aos loteamentos públicos.

Desde o ano de 2015, o Município de Chapecó, situado na região oeste do Estado de Santa Catarina, vem implementando políticas públicas com o intuito de regularizar e qualificar suas áreas irregulares. Dentre essas iniciativas, importa, para os fins do presente artigo, o Programa Municipal de Regularização Bairro

1 RELATÓRIO de autoria da secretária de habitação, do ano de 2012. Disponível em: <<https://www.chapeco.sc.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2017.

Legal. Pretende-se, com tal programa, regularizar áreas públicas de interesse social que se encontram irregulares, há quase duas décadas.

O projeto de regularização do Loteamento Vila Betinho foi escolhido como o piloto desse programa e, nos quase dois anos de processo, agregou muita experiência e trouxe uma forma nova de regularização de loteamentos públicos, pela via administrativa, com fundamento nas disposições da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979).

A partir do relato do processo de regularização da Vila Betinho, o presente artigo tem como objetivo analisar se tal experiência pode servir de parâmetro para a adoção de propostas semelhantes por outros municípios que possuam loteamentos públicos irregulares.

Os objetivos do artigo não se esgotam com a simples apresentação de uma situação concreta. Ao contrário, em um exercício indutivo, o artigo, a partir do caso estudado, procura demonstrar a importância da adoção de políticas públicas que levem em consideração a multidimensionalidade dos direitos relacionados ao direito às cidades que sejam justas, viáveis e equilibradas sob os aspectos social, ecológico e econômico.

Para tanto, inicia-se o artigo tratando-se do instituto da regularização fundiária enquanto mecanismo de efetivação da política de desenvolvimento urbano preconizada na Constituição Federal de 1988. Posteriormente, serão abordadas as principais nuances do Programa de Regularização Bairro Legal. Por fim, analisar-se-á a regularização fundiária do Loteamento Vila Betinho.

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Ainda que receba tratamento jurídico próprio pela Lei Federal nº 13.465/2017, a regularização fundiária urbana não pode ser analisada em apartado das normas de caráter constitucional e infraconstitucional que tratam da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil.

Uma análise sistemática dos dispositivos da Lei Federal nº 10.257/2001 indica que a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda são diretrizes gerais da Política Urbana Brasileira, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Além de ser considerada como um dos instrumentos de concretização das diretrizes e objetivos da Política Urbana Brasileira, o Estatuto das Cidades a utiliza como elemento que enseja a utilização de outros instrumentos urbanísticos, tais como o direito de preempção (artigo 26, I da Lei Federal nº 10.257/2001), a transferência do direito de construir (artigo 35, III da Lei Federal nº 10.257/2001) e o consórcio imobiliário (artigo 46, § 1º da Lei Federal nº 10.257/2001).

Ao definir o conteúdo mínimo dos Planos Diretores Municipais, o Estatuto das Cidades determina que eles contenham diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares (artigo 42, V da Lei Federal nº 10.257/2001).

O caráter duplo — instrumental e material — conferido pelo Estatuto das Cidades à regularização fundiária reclama a compreensão de sua constitucionalização, sob pena de se adentrar-se em equívocos quanto à definição correta da natureza jurídica do instituto.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os contornos constitucionais para a Política de Desenvolvimento Urbano, determina que esta deva ser executada pelo Poder Público Municipal, em respeito ao princípio da prevalência dos interesses, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei (federal) — que seria aprovada treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e seria batizada como Estatuto das Cidades.

Além da ressalva do artigo 182, o artigo 24 da Constituição Federal de 1988 insere a atividade legislativa de caráter urbanístico no âmbito da competência concorrente, que confere à União a prerrogativa de editar as normas de caráter geral e aos Estados-Membros a possibilidade de suplementar as regras gerais, adequando-as suas realidades. Nesse regime de competências, os Municípios, por força do artigo 30, I e II da Constituição Federal de 1988, podem suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A concessão de competência à União para definir as regras gerais em matéria de direito urbanístico e de Política de Desenvolvimento Urbano, além de ser uma medida de correção das distorções decorrentes do tamanho continental do País e das diferenças de cunho econômico, social e cultural de cada região, demonstra que o constituinte tinha a noção de que as cidades brasileiras, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, são periféricas.

As cidades periféricas, ao contrário das centrais, se caracterizam pela ausência de regulação estatal sobre a totalidade do solo urbano. Nessa modalidade de cidade, se observa com frequência que a “[...] maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados.” Se, nas cidades centrais, as irregularidades na ocupação do solo urbano são exceções, nas cidades periféricas: “as exceções são mais regra do que exceções.”²

Havia, por ocasião da elaboração da Constituição de 1988, um desafio enorme em relação à ordenação do uso e ocupação do solo urbano, no Brasil, que ainda não foi superado e que demandava um tratamento jurídico uniforme, a ser observado em todo o território nacional. Tal deficit ao mesmo tempo que justifica a pertinência de se reservar à União a competência para a definição das regras gerais sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, está na raiz do processo de sua constitucionalização.

Era preciso superar uma profunda crise urbana, decorrente de uma diversidade de deficiências da forma e da natureza do processo de urbanização do Brasil, dentre os quais: i) a combinação de segregação socioespacial, deficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia; ii) a natureza elitista e tecnocrática da limitada intervenção governamental então existente; iii) a baixa qualidade política do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais; iv) a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta, de natureza eminentemente civilista, centrada na defesa do direito de propriedade em detrimento da função social da propriedade.³

Com a redemocratização brasileira, emerge o Movimento Nacional de Reforma Urbana, o qual, a partir de uma Emenda Popular de Reforma Urbana que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos, influenciou sobremaneira na redação final dos dispositivos constitucionais dedicados à questão urbana. A citada emenda, propunha, em regras gerais, o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: i) autonomia do governo municipal; ii) gestão democrática das cidades; iii) direito social de moradia; iv) direito à regularização de assentamentos informais consolidados; v) função social da propriedade urbana; e vi) combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.⁴

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 acabaram, mesmo que de forma tímida, reconhecendo os princípios acima. Já no Caput do artigo 182, fica clara a intenção de se estruturar no Brasil uma Política de Desenvolvimento Urbano voltada ao pleno cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes. Da mesma forma, os instrumentos enumerados no parágrafo quarto do citado artigo permitem induzir uma certa ruptura com os paradigmas vigentes, até então.

2 MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 8.

3 FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 56-57.

4 FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 57-58.

Os parágrafos primeiro e segundo do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 tratam do plano diretor e da função social da propriedade urbana. Na sistemática adotada pelo constituinte, é no Plano Diretor que os Municípios definirão os critérios de cumprimento da função social da propriedade, que deverá atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Em relação ao Plano Diretor, este:

[...] deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade.⁵

Por fim, o artigo 183 insere no ordenamento jurídico nacional uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade urbana, via o exercício de posse ad usucapionem, com prazo muito inferior aos exigidos na época.

Como se percebe, os principais vetores da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil são o cumprimento da função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes.

Há três aspectos a serem explorados quando se trata das funções sociais da cidade: o primeiro está relacionado ao próprio direito à cidade; o segundo, com a ecologização desse direito que remete à função socioambiental da cidade; e o terceiro, com a garantia de uma vida saudável e digna nas cidades ou ao direito às cidades sustentáveis.

Conceitualmente, função social da cidade e função social da propriedade urbana se distanciam. Enquanto a última funcionaliza o direito de propriedade em prol da sociedade, fazendo com que recaiam sobre o proprietário deveres decorrentes dos poderes que tal direito confere, em favor da sociedade⁶, a primeira guarda relação com as funções que a cidade deve cumprir em proveito da população, que podem ser divididas em: i) funções urbanísticas: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; ii) funções de cidadania: educação, saúde, segurança e proteção e; iii) funções de gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana.⁷

O Princípio da função social da cidade está atrelado a interesses e direitos de natureza metaindividual. Nesse sentido, pode ser entendido como um desdobramento do princípio da função social da propriedade. Ele “[...] supera a tradicional visão da *urbis*. Refere-se ao atendimento das necessidades presentes, futuras e reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos seus munícipes.⁸

Nesse sentido, o princípio se coaduna com a materialização do direito à cidade sustentável, diretriz da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil.

Enquanto a proposta de Henri Lefebvre relativa ao direito à cidade parte da constatação da construção de um espaço urbano no qual as relações sociais cotidianas acontecem e que é fruto de dois processos inseparáveis: a industrialização e a urbanização, já que a urbanização representa o sentido, o objetivo, a finalidade da industrialização⁹, o direito à cidade sustentável parte de um processo de ecologização do próprio direito à

5 BRASIL. *Estatuto da cidade*. guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2002. p. 45.

6 DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

7 GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. *Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 4, jun./dez. 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: jun. 2017.

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

9 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: centaur: 2001. p. 114.

cidade e do reconhecimento de ser a cidade o habitat de grande parte da população detentora de um direito difuso e autônomo à qualidade ambiental, no qual o cotidiano se realiza.

O termo sustentável comporta uma gama de variações cambiáveis, de acordo com o ideário de quem o significa. Dessa forma, seria factível definir cidade sustentável como sendo aquela que é economicamente viável, socialmente justa e ecologicamente equilibrada. Em assim o fazendo, estar-se-ia utilizando um critério fraco de sustentabilidade para determinar o quão sustentável é uma determinada cidade.

Por outro lado, considerando-se o meio ambiente como a base dos outros elementos da sustentabilidade (o social e o econômico), a partir de um critério forte de sustentabilidade, uma cidade somente seria sustentável se fosse ecologicamente equilibrada, para as presentes e futuras gerações, já que os pilares social e econômico dependem do fundamento ecológico para serem erguidos e mantidos de pé.¹⁰

A adoção do critério forte de sustentabilidade importaria na consideração da cidade como elemento de níveis organizacionais mais complexos que interferem e sofrem interferências das cidades, cujos elementos vão desde o menor nível de organização dos seres vivos, passam pelo rural, incluem os elementos artificiais e culturais do meio ambiente e chegam à ecossfera.

A natureza e as características dos problemas ambientais atuais — aquecimento global, perda da biodiversidade, entre outros — reclama uma abordagem forte da sustentabilidade e, de certa forma, condiciona a noção de cidade sustentável, atrelando-o, primeiramente, ao elemento ecológico, por ser a base dos demais.

Não obstante, o artigo segundo, inciso I do Estatuto das Cidades, define o direito a cidades sustentáveis como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Tal definição parece remeter a critérios de sustentabilidade fraca. Todavia, os estudos da ecologia urbana dão conta da interdependência das cidades com fatores, à primeira vista, alheios às cidades, como, por exemplo a questão do clima.

Além disso, a inserção do elemento diacrônico (atuais e futuras gerações) na definição legal do termo (cidade sustentável) remete, necessariamente, à adoção de critérios de governança pautados na preservação e requalificação dos elementos naturais da cidade e em medidas que façam com que estas cumpram funções em benefício dos elementos naturais do meio ambiente. A cidade pode, por exemplo, adotar políticas públicas visando à diminuição do lançamento de gases de efeito estufa, à captação de carbono por meio de sumidouros, à preservação da biodiversidade via construção de corredores ecológicos urbanos que liguem as unidades de conservação ecológica remanescentes etc.

A contribuição das cidades para a manutenção do equilíbrio ecológico é uma das faces daquilo que vem se denominando função socioambiental da cidade. A outra faceta guarda relação com a qualidade de vida e a saúde de seus moradores, dado que ao mais básico dos direitos (direito à vida) foi acrescentado o adjetivo saudável pelo processo de ecologização da Constituição Federal de 1988¹¹, o que impõe a adoção de medidas de manutenção da qualidade do meio ambiente, pois a vida saudável reclama o equilíbrio ecológico.

Levando-se em consideração a forma de ocupação das cidades periféricas, conclui-se que políticas públicas qualificadas de regularização fundiária são extremamente importantes para que a cidade cumpra com sua função socioambiental e assegure vida saudável e digna a seus habitantes. Da mesma forma, no plano material, verifica-se tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na legislação regulamentar a vontade de sanar o déficit habitacional e ambiental das cidades brasileiras, por meio da adoção de instrumentos de indução ao cumprimento da função socioambiental das cidades, dentre os quais, o da regularização fundiária.

Restam, contudo, entraves de cunho procedimental que acabam dificultando e criando objeções para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

10 WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas: Millennium Editora, 2009.

11 BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LETTE, José Rubens Morato (Org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 57-130.

É o que acontece, por exemplo, nos casos de intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular que, muito embora encontrar-se previsto no artigo 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano há mais de duas décadas, carece de regulamentação de cunho processual que permita aos Municípios regularizar determinada área por iniciativa própria.

As múltiplas faces e o grau de complexidade dos processos de regularização fundiária reclamam clareza quanto à situação fática e maleabilidade procedimental, que permita a adoção de medidas pontuais visando adequar a situação fática a padrões de qualidade socioambiental compatíveis com as diretrizes, princípios e objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano. A articulação entre profissionais de áreas distintas e a adoção de medidas adequadas são imprescindíveis para o sucesso de determinado processo de regularização, sob pena de se criar situações conflituosas entre as diversas dimensões de direitos envolvidas.

A ausência de mecanismos procedimentais adequados à implementação da intervenção do Poder Público faz com que os agentes envolvidos (Poder Público Municipal, Órgãos Ambientais, Ministério Público, Judiciário, Cartório de Registro de Imóveis etc.) criem barreiras e estabeleçam exigências que dificultam e até impedem o andamento e a finalização de processos de regularização fundiária.

O presente artigo analisa a forma encontrada pelo Município de Chapecó para, a partir de uma Política Pública de Regularização Fundiária, materializada pelo Programa de Regularização Bairro Legal, solucionar a ausência de regulamentação adequada para a regularização fundiária de loteamentos públicos, como é o caso da Vila Betinho.

3. O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO BAIRRO LEGAL

A Constituição Federal, em seu artigo 182, menciona, expressamente, que a propriedade urbana está inserida no contexto de normas e planos urbanísticos vinculando sua função social ao ordenamento da cidade regrado pelo plano diretor municipal. Assim, a utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e em especial pelo plano urbanístico diretor.¹²

O parcelamento de solo para fins urbanos é um procedimento imposto pelas normas urbanísticas, porquanto precisam ser observadas, e não sendo, constituirão loteamentos ilegais, podendo ser clandestinos, quando não são aprovados pela municipalidade, ou, irregulares quando aprovados, mas executados em desconformidade com o plano diretor e os projetos aprovados.

Dessa forma, o parcelador, previamente à comercialização dos lotes, deve apresentar um plano do loteamento firmado por profissional habilitado, aprová-lo na Prefeitura e depois registrá-lo perante o Cartório de Registro de Imóveis. A venda de lotes não registrados é proibida e a conduta criminalizada.¹³

A venda ilegal de lotes constitui um dos grandes problemas urbanísticos do Brasil, pois é comum que os proprietários das áreas parceladas irregularmente não se preocupem com a aprovação da Prefeitura, por ser esta uma providência onerosa e que demanda a transferência de áreas para o sistema viário e equipamentos públicos urbanos e comunitários. Essas áreas na maioria das vezes não recebem a mínima urbanização e criam áreas habitadas sem serem habitáveis por falta de planejamento urbano, transformando-se num problema urbano e social de difícil solução e que se arrasta por décadas até efetivamente ser resolvido¹⁴.

Os expressivos índices de crescimento populacional e econômicos apresentados nas últimas décadas, ocasionaram o crescimento das periferias em especial das áreas comercializadas informalmente, sem o de-

12 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 73.

13 JUNIOR, Saule Junior. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editores, 2004. p. 352.

14 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 163.

vido licenciamento municipal, comprometendo, seriamente, o planejamento urbano e a oferta de áreas públicas que atendam às necessidades da população.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979 apresenta um conjunto de normas bastante rigorosas com a finalidade de reprimir os loteamentos irregulares e punir seus promotores. Desse modo, notificado o loteador para cumprir com as obrigações de regularizar a área e não atendido, o Município tem a faculdade de assumir a responsabilidade na execução dos trabalhos, oficializando o loteamento e cumprindo as exigências mínimas frente ao Registro de Imóveis permitido pelo seu artigo 40, entretanto, a norma não cria um procedimento claro de como essa regularização se viabilizaria¹⁵.

Essa dificuldade teria sido resolvida com a aprovação da Lei nº 11.977/2009 que delineou um procedimento administrativo para regularização fundiária, criando dois ritos, o primeiro para a regularização de interesse social e o segundo para regularização de interesse específico. O procedimento adotado por esse diploma legal instituiu que o Cartório de Registro de Imóveis seria responsável pelo andamento dos processos, contudo, mostrou-se inviável.

A nova lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465 aprovada em 11 de julho de 2017) trouxe uma nova formatação para o procedimento administrativo, atribuindo ao Poder Público Municipal a responsabilidade nos atos administrativos e na condução do processo de regularização fundiária urbana, chamado de REURB. O artigo 15 passou a englobar, também, a possibilidade de regularização do parcelamento do solo contido no mencionado artigo 40 Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em que se conclui que esse procedimento, também, poderá ser aplicado nos casos em que se pretende apenas a regularização do loteamento sem a necessidade de transferência da propriedade dos lotes.

Na prática, o maior desafio é realizar o trabalho técnico no âmbito municipal que compreende os levantamentos necessários, a execução dos projetos e quando for o caso, a aprovação de lei específica com os índices urbanísticos exclusivos para cada área a ser regularizada.

Quando se trata de loteamentos públicos produzidos pela municipalidade e alienados por meio de contratos habitacionais, a sua regularização perante o Registro de Imóveis se torna, ainda, mais complexa, isso porque a legislação inerente a regularização fundiária se mostrava até então, inaplicável.

Ocorre que o princípio basilar da regularização fundiária é a transformação da posse em propriedade e no caso de loteamentos públicos, em que o Poder Público Municipal subsidia os lotes de interesse social para aqueles que cumpram os requisitos para serem beneficiados por meio de um contrato de financiamento habitacional, essa transferência estaria condicionada ao seu pagamento total, o que torna inviável a aplicação de um instrumento que transfira imediatamente a propriedade mesmo sem a quitação do contrato.

A solução surgiu baseada na permissão legal de que os processos de regularização possam ser implementados em etapas, iniciando-se pela regularização urbanística e ambiental, com a aprovação e registro do parcelamento de solo, na sequência a regularização jurídica e execução de obras de infraestrutura, e, por fim, a regularização da posse com a transferência dos lotes aos beneficiados que cumpriram sua obrigação de pagar, integralmente, o financiamento habitacional, culminando na regularização fundiária plena ou propriamente dita.

Diante dessa nova tese, vislumbrou-se a possibilidade de o próprio Poder Público Municipal regularizar suas áreas, ou seja, os loteamentos públicos implantados, ocupados e sem registro, e, portanto, decidiu-se criar um programa que pudesse delinear a forma com que este trabalho seria executado, tendo surgido então o Programa de Regularização Bairro Legal.

O Programa de Regularização Bairro Legal foi instituído pela lei Municipal nº 6.984 de 1º de março de

15 RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano*: Lei n. 6.766/79. 2. ed. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1983. p. 157.

2017 com o objetivo de detalhar as ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais relacionadas à regularização e urbanização das Áreas de Interesse Social de propriedade do Município de Chapecó. A proposta é realizar um mutirão pela legalidade, pretendendo dar agilidade e prioridade aos projetos de regularização das áreas públicas previamente identificadas.

A regularização dos loteamentos públicos por meio do Bairro Legal anuncia ações voltadas não apenas a regularização jurídica, que visa à entrega dos títulos de propriedade aos moradores, mas, também, quer propiciar a urbanização das áreas com obras de infraestrutura básica, o que beneficiaria não somente os moradores dos loteamentos, mas toda a cidade que ganha uma nova perspectiva urbanística.

O Programa de Regularização Bairro Legal foi aplicado, pela primeira vez, para a regularização de uma área ocupada de forma irregular denominada Vila Betinho.

4. O CASO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO

A Vila Betinho foi ocupada por volta do ano 2000 sobre uma área pública adquirida com o objetivo de oferecer habitação de interesse social para famílias de baixa renda, cadastradas junto à Secretaria Municipal de Habitação e que atendiam aos requisitos para serem beneficiadas.

A área está localizada em um dos bairros mais pobres da cidade, o Bairro São Pedro, acomodando, aproximadamente, cento e quarenta famílias que ocupam os lotes em condomínio. As famílias foram autorizadas a edificar suas residências nos lotes sem ter sido providenciado o devido registro do parcelamento de solo no Cartório de Imóveis.

A maioria dos moradores da Vila Betinho firmaram contrato de financiamento habitacional junto ao Município¹⁶, que subsidiou a compra dos imóveis e a falta de registro do loteamento impedia que os moradores beneficiados, mesmo estando com seu financiamento pago, pudessem realizar a transferência da titularidade dos lotes. Essa irregularidade, ainda, criou inúmeros problemas, como a falta de endereço oficial, pois as ruas internas do loteamento não sendo oficiais não têm denominação, tampouco as casas possuem numeração predial, o que gera transtornos aos moradores que não têm um endereço para apresentar em cadastros de emprego, comércio, entre outros.

Os moradores, também, se viam impedidos de acessar linhas de crédito para reforma e ampliação das residências, porque na maioria das vezes os bancos financiadores exigem a matrícula imobiliária individualizada como requisito essencial para deferimento de um financiamento.

Diante dessa situação, a área foi escolhida como projeto-piloto do Programa Bairro Legal, tratando-se de uma situação que se repete em, pelo menos, vinte áreas distribuídas pelo município, ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda, em que se aplicou a tese da regularização fundiária em etapas e com fundamento no artigo 40 da Lei de Parcelamento de Solo, pois, nos casos dos loteamentos públicos, a municipalidade tem, não só legitimidade, mas o dever de regularizá-los.

Inicialmente, efetuou-se o gravame de Área Especial de Interesse Social (AEIS), abrindo a possibilidade de o parcelamento do solo ser aprovado com índices urbanísticos diferenciados definidos por lei específica. Finalizados os levantamentos necessários aprovou-se a Lei Complementar Municipal nº 563 de 17 de dezembro de 2015, autorizando a aprovação do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho tornando o projeto apto para o registro.

A questão apresentada neste momento, cerne do presente trabalho, seria qual a forma mais adequada para registrar, somente, a regularização do parcelamento do solo, sem que fosse transferida, imediatamente,

16 Informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Habitação, no ano de 2015.

a propriedade dos lotes àqueles moradores que não tivessem quitado seu financiamento habitacional.

A eleição da via administrativa para o registro do loteamento se deparou com a inexistência de um regulamento sobre o procedimento administrativo de regularização de parcelamento do solo, autorizada pelo artigo 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

O fato é que não se tratava de um loteamento novo, bem como não sendo o caso de aplicação da Lei Federal nº 11.977/2009 (vigente na época), pois, o objetivo era a regularização do parcelamento de solo e não a regularização fundiária propriamente dita.

Diante da possibilidade de se implementar a regularização fundiária em etapas, optou-se por fazê-lo em duas fases com base artigo 40 da Lei de Parcelamento do Solo: a primeira, com o registro do parcelamento do solo (loteamento) e a consequente a abertura de novas matrículas imobiliárias para cada lote, ainda em nome do Município de Chapecó. A segunda fase, com a titulação dos lotes, dando condições para que os moradores que quitaram seus contratos pudessem transferir seus lotes com a autorização municipal, enquanto aqueles que ainda estivessem pagando o financiamento ou por algum motivo ainda não tivessem firmado o contrato habitacional, também seriam beneficiados posteriormente.

O Loteamento de Interesse Social Vila Betinho teve seu registro efetivado no Cartório de Imóveis em 26 de maio de 2017, e agora os seus moradores receberão assistência jurídica gratuita auxiliando no processo de transferências dos lotes.

A ideia de Regularização Fundiária com foco principal somente na entrega de um título de propriedade se mostrou ultrapassada, pois não se admite mais, apenas, a entrega de uma matrícula imobiliária aos posseiros é preciso melhorar a habitabilidade das áreas ocupadas, e por esse motivo, o investimento em infraestrutura dos loteamentos demonstrou-se absolutamente necessário.

Consolidado o entendimento quanto a sua legitimidade para regularizar parcelamento de solo irregular, o Poder Público Municipal, também, deve garantir à população os requisitos mínimos e indispensáveis à habitação com a infraestrutura e equipamentos urbanos adequados.

O trabalho criado com o Programa de Regularização Bairro Legal, cujo projeto-piloto foi o Loteamento de Interesse Social Vila Betinho, trouxe um sopro de esperança para aos moradores desta área que esperavam por quase duas décadas a regularização do loteamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito às cidades sustentáveis definido pela Constituição Federal e, posteriormente, regulamentado pelo Estatuto da Cidade pretende garantir que todos tenham acesso a um meio urbano dotado de higidez socioambiental, sem a qual não se pode gozar de uma vida saudável e digna. Nesse contexto o papel do Município é fundamental, pois é onde as pessoas mantêm a grande maioria de suas relações.

A demanda de regularização fundiária circula entre questões urbanísticas, sociais, econômicas e ambientais, pretendendo integrar a cidade informal a formal.

Com o caso estudado, verifica-se que a inexistência de mecanismos legais que abarcassem a regularização de loteamentos públicos não foi suficiente para barrar um processo de regularização, que foi levado a cabo com o intuito de garantir aos moradores da área em que se efetuou a intervenção o direito à cidade sustentável.

Com o projeto-piloto do Loteamento de Interesse Social Vila Betinho, criou-se um rito administrativo próprio para regularização de loteamentos públicos mantendo o arcabouço trazido pela Lei de Parcelamento do Solo.

O estudo de caso apresentou inúmeras contribuições e permitiu avaliar as principais dificuldades encontradas na regularização de loteamentos públicos servindo como fonte para o trabalho em outros municípios que apresentem esse tipo de irregularidade.

Para tanto, devem coexistir ações preventivas efetivadas com a fiscalização ostensiva e aplicação da Lei de Parcelamento do Solo no que concerne às penalidades impostas aos parceladores, que insistem em burlar a lei, e ações curativas como a regularização das áreas passíveis de regularização e a realocação das famílias que ocupam áreas que não passíveis de regularização.

O planejamento urbano e a informação são os instrumentos mais eficazes para que as cidades cumpram sua função socioambiental. É preciso levar a cidade até o cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2002.

DUGUIT, Leon. Las transformaciones del Derecho Publico y Privado. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

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

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 4, jun./dez. 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: jun. 2017.

JUNIOR, Saule Junior. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editos, 2004.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: centauro: 2001.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano: Lei n. 6.766/79. 2. ed. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1983.

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

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011.

WINTER, Gerd. Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia. Campinas: Millennium Editora, 2009.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.