



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA — UniCEUB**  
**INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO — ICPD**

**FERNANDA LOURES DE OLIVEIRA**

**PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA NO REGIME DA LEI 13.465 DE 2017: Análise à luz do caso do Setor  
Tradicional de Planaltina — Distrito Federal**

Brasília  
2019

FERNANDA LOURES DE OLIVEIRA

**PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA NO REGIME DA LEI 13.465 DE 2017: Análise à luz do caso do Setor  
Tradicional de Planaltina — Distrito Federal**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito no Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília — UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília  
2019

Oliveira, Fernanda Loures de.

Parâmetros para Aplicação do Processo de Regularização Fundiária no Regime da Lei 13.465 de 2017: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina — Distrito Federal / Fernanda Loures de Oliveira. — 2019.

427 f.

Trabalho de conclusão de curso (Doutorado em Direito) — Centro Universitário de Brasília — UniCEUB, Brasília, 2019.

1. Regularização Fundiária. 2. Parâmetros. 3. Interesse Específico. 4. Lei 13.465 de 2017. I. Título.

FERNANDA LOURES DE OLIVEIRA

**PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA NO REGIME DA LEI 13.465 DE 2017: Análise à luz do caso do Setor  
Tradicional de Planaltina — Distrito Federal**

Tese aprovada em 10/07/2019

Tese apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutora em Direito no  
Programa de Mestrado e Doutorado do Centro  
Universitário de Brasília — UniCEUB.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona  
Orientador

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura  
Examinador Externo

---

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira  
Examinadora Interna

---

Prof. Dr. Sandro Lúcio Dezan  
Examinador Interno

## RESUMO

A presente tese destina-se a examinar o novo marco legal da regularização fundiária, com especial ênfase na reurbanização de interesse específico, introduzido pela Lei 13.465 de 2017, buscando a criação de parâmetros de aplicação do novo diploma legal. Para contextualizar a temática, apresentam-se a conjuntura político-econômica que antecedeu sua edição e a tumultuada tramitação parlamentar da norma. Explicam-se, ademais, as diversas controvérsias jurídicas que circundam o tema, examinando-se os argumentos contrários e favoráveis à sua declaração de inconstitucionalidade, constantes das ações diretas pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal, a fim de extrair sua máxima potencialidade normativa, além de viabilizar exegese coerente e fundamentada dos diversos dispositivos legais. A investigação será desenvolvida com base no estudo de um caso particular, que possui boa representatividade, abarcando grande número de dificuldades, que se pretende solucionar à luz da nova lei. A hipótese refere-se a área ocupada predominantemente por população de classe média, na Região Administrativa de Planaltina, Distrito Federal, cuja informalidade foi determinada pela inércia do Governo e pelo excessivo rigor da legislação pretérita. Toda a investigação é conduzida embasada no seguinte problema de pesquisa: quais são os parâmetros de aplicação do novo marco legal da Reurb, especialmente, no que tange aos processos de regularização fundiária urbana de interesse específico, tomando-se como base o Setor Tradicional da RA VI do Distrito Federal? Além do estudo de caso, será utilizada a metodologia concreto-indutiva, pelo exame de “dados particulares e localizados”, extraídos de hipótese concreta, para elaborar constatações gerais. Portanto, o escopo fundamental do trabalho é a proposição de parâmetros para aplicação do regime da Regularização Fundiária da Lei Federal 13.465 de 2017 concernentes ao Setor Tradicional de Planaltina — DF. Parte-se de problemas fundamentados no caso, a partir dos quais são construídos os parâmetros de aplicação da nova lei. O principal deles é a premissa de que o novo marco foi editado em prol da efetiva reurbanização dos núcleos consolidados e irreversíveis, entendido como parâmetro primeiro de aplicação normativa. De modo a subsidiar a análise legal, apresentar-se-á, com minúcias históricas e a mais ampla busca de dados, a situação atual do Setor Tradicional. A exposição do caso tem por escopo permitir o estudo integral do procedimento de regularização, em especial, o de interesse específico, inclusive tecer críticas e comentários sobre as mazelas causadas pelo Poder Público em parcelamento irregular do solo. Cuida-se,

pois, de estudo direcionado à temática ainda carente de exame pela doutrina especializada, embora de grande recorrência no Distrito Federal — o procedimento de regularização de áreas ocupadas por população predominante não caracterizada como de baixa renda.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; Parâmetros; Interesse Específico; Lei 13.465 de 2017.

## ABSTRACT

This study aims to examine the new Land Regularization's Legal Landmark, emphasizing specific re-urbanization interest introduced by the Act of Law 13.465/2017, so as to create a new general model of interpretation of the recent legal landmark. In order to place the theme in context, the present study presents the political-economic conjuncture that preceded its edition and the tumultuous parliamentary processing of the legal landmark. In addition, several various legal controversies surrounding the subject are explained, examining both favorable and non-favorable arguments to its declaration of unconstitutionality, contained in the direct actions pending judgment at the Brazilian Federal Supreme Court, in order to extract its maximum normative potential, besides enabling coherent and grounded exegesis of the various legal provisions. Investigation will be developed based on the study of a particular case that has a large representativeness which covers a great number of difficulties that the New Legal Landmark intends to resolve. The hypothesis refers to an area occupied by middle class population in the Planaltina Administrative Region, located in Distrito Federal, which its informality was determined both by the local government's lack of action and excessive austerity of past legal landmarks. The entire investigation is conducted based on the following research problem: what will be the possible legal impacts of the new Reurb Legal Landmark over the processes of Land Regularization of specific interests, concerning the Distrito Federal's RA VI Traditional Sector? In addition to the case study, the hypothetic-deductive methodology will be used to examine particular and located data extracted of a concrete hypothesis in order to elaborate general confirmations. Therefore, the fundamental scope of the present study is the proposition of parameters for the application of the Land Regularization regime of Brazilian Federal Act of Law 13.465/2017 concerning the Traditional Sector of the city of Planaltina – DF. It starts from problems based on the case, from which the parameters of application of the new law are built. The main parameter of all is the premise that the new framework was issued for the effective re-urbanization of consolidated and irreversible nuclei, understood as the first parameter of normative application. In order to subsidize legal analysis, the current situation of the Traditional Sector will be presented based on historical details and large data research. The purpose of the present case is to allow full studying of the regularization procedure, especially that of specific interest, including criticizing and commenting on the problems caused by the local

government in irregular land parceling. Therefore, it is a study directed at a subject not often presented in the specialized doctrine, although of great recurrence in Distrito Federal – the procedure of regularization of areas occupied by non-characterized low income population.

**Keywords:** Land Regularization; Parameters; Specific Interest; Act of Law 13.456/2017.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa Histórico do DF.....	160
Figura 2: Mapa Atual do DF com Destaque para a RA VI. ....	161
Figura 3: Áreas em Regularização de Planaltina — DF. ....	162
Figura 4: Antes e Depois da Ocupação na Região “Nova Planaltina”.....	163
Figura 5: Primeira Planta Aprovada do Setor Tradicional de Planaltina (Portaria 17 de 9 de setembro de 1958).....	184
Figura 6: Quadrilátero Cruls.....	187
Figura 7: Sítios Analisados para a Localização da Nova Capital Federal. ....	193
Figura 8: Áreas Demarcadas pela Missão Cruls, pela Comissão Polli Coelho, pelo Relatório Belcher e Área Definitiva do Distrito Federal.....	193
Figura 9: Planta Índice Cadastral da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal.....	197
Figura 10: Trecho da Planta Índice Cadastral da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal.....	197
Figura 11: Mapa Fundiário do Distrito Federal de 1960.....	198
Figura 12: Evolução Urbana do Setor Tradicional de Planaltina (Imagens Aéreas de 1964, 1986 e 1997). ....	202
Figura 13: Setor Tradicional e Novas Áreas Criadas para Abrigar o Crescimento da Cidade. ....	204
Figura 14: Segunda Planta Aprovada do Setor Tradicional de Planaltina (Versão da PR-4/1 Datada de 5.12.1984, com Inclusões do Estudo Terracap/Administração Regional, bem como dos Desmembramentos Realizados, em Âmbito Local, até 1979). ....	206

Figura 15: Área Histórica e Faixa de Proteção à Área Histórica do Setor Tradicional de Planaltina.....	210
Figura 16: Evolução Urbana do Setor Tradicional de Planaltina (Imagem Aérea de 1986 vs. Imagem Aérea Atual).....	211
Figura 17: Mapa do Setor Tradicional Dividido em Etapas de Regularização Datado de 15 de agosto de 2015.....	221
Figura 18: Levantamento dos Lotes do Setor Tradicional (2015).....	222
Figura 19: Quadras 6, 6-A, 7, 94, 100 e 122-A Inicialmente Reservadas para Uso Público, mas de Fato Ocupadas por Residências. ....	223
Figura 20: Áreas Indicadas como Escola, nas Quadras 14 e 89, pelo Levantamento da Codeplan, Ocupadas por Residências. ....	225
Figura 21: Quadras 140 e 186, Respectivamente, na PR-4/1, no Levantamento da Codeplan, e na Prática.....	226
Figura 22: Trecho da Quadra 169 Ocupado por Casas. ....	228
Figura 23: Quadras 129, 130 e 131 na PR-4/1, no Levantamento da Codeplan, e na Prática. ....	229
Figura 24: Expansão das Quadras 6, 7, 175 e 184.....	230
Figura 25: Imóveis de Padrões Aparentemente Indicativos de Interesse Social no Setor Tradicional de Planaltina — DF.....	241
Figura 26: Imóveis de Uso Comercial no Setor Tradicional de Planaltina — DF.....	243
Figura 27: Área de Interesse de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, no Setor Tradicional de Planaltina, Indicada em Projeto de Lei Arquivado.....	251
Figura 28: Quadras Localizadas em APPs.....	251
Figura 29: Lotes de Expansão Respectivamente nas Quadras 116 e 166 Sobrepostos em APPs. ....	252
Figura 30: Área do Setor Tradicional Loteada Anteriormente a 1979. ....	254

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Licenciamento Urbanístico e Ambiental — Lei 11.977 de 2009 vs. Lei 13.465 de 2017.....	80
Tabela 2: Critérios Definidores de Interesse Social — Lei 11.977 de 2009 vs. Lei 13.465 de 2017.....	82
Tabela 3: Elementos Mínimos Exigidos para os Estudos Técnicos da Reurb-S e da Reurb-E. .....	103
Tabela 4: Quadras do Setor Tradicional, com Numeração Duplicada, Distinguidas pelas Ruas. .....	227
Tabela 5: Lotes Sobrepostos a APPs. ....	252

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1: Análise do Novo Marco Legal .....</b>	<b>26</b>
<b><i>1.1 Contexto Político e Econômico de Edição da Norma.....</i></b>	<b>27</b>
<i>1.1.1 Conjuntura Antecedente ao Novo Marco .....</i>	<i>27</i>
<i>1.1.2 Tramitação Parlamentar da Norma.....</i>	<i>33</i>
<b><i>1.2 Alegações de Inconstitucionalidade: Apresentação dos Principais Argumentos.....</i></b>	<b>39</b>
<i>1.2.1 Exame a Respeito da Relevância e da Urgência da Medida Provisória .....</i>	<i>40</i>
<i>1.2.2 Demais Alegações sobre a Inconstitucionalidade Formal.....</i>	<i>55</i>
<i>1.2.3 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas a Direitos Fundamentais, Função Socioambiental da Propriedade e Imóveis Públicos .....</i>	<i>65</i>
<i>1.2.4 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas aos Institutos da Legitimação Fundiária e da Legitimação de Posse .....</i>	<i>84</i>
<i>1.2.5 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas à Regularização de Imóveis Não Residenciais.....</i>	<i>94</i>
<b><i>1.3 As Novidades Decorrentes do Novo Marco Legal: Exame Integral da Reurb.....</i></b>	<b>97</b>
<b>CAPÍTULO 2: A Questão fundiária no Setor Tradicional de Planaltina — DF.....</b>	<b>149</b>
<b><i>2.1 Distrito Federal e Região Administrativa de Planaltina — DF: uma Introdução.....</i></b>	<b>149</b>
<b><i>2.2 Setor Tradicional: Parcelamento Irregular Integrado à Cidade .....</i></b>	<b>164</b>
<i>2.2.1 Do Arraial de Mestre D’Armas à Constituição do Município de Planaltina de Goiás</i>	<i>164</i>
<i>2.2.2 Do Agravamento do Problema a Partir da Instalação do Atual Distrito Federal.....</i>	<i>186</i>

<i>2.3 Situação Atual do Setor Tradicional: à Espera de uma Solução para o Problema da Irregularidade Fundiária.....</i>	<i>221</i>
<b>CAPÍTULO 3: Parâmetros para a Aplicação do Novo Marco Legal à Luz do Caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF.....</b>	<b>239</b>
<i>3.1 A Reurb sob a Ótica da Regularização do Setor Tradicional de Planaltina — DF.....</i>	<i>239</i>
<i>3.2 Principais Parâmetros de Aplicação do Novo Marco Legal: Exame do Texto Integral com Especial Enfoque à Regularização Fundiária de Interesse Específico .....</i>	<i>259</i>
<i>3.2.1 A Vontade de Regularização como Parâmetro Primeiro.....</i>	<i>259</i>
<i>3.2.2 Caráter Vinculante da Regularização.....</i>	<i>290</i>
<i>3.2.3 Fixação do Custeio da Reurb-E.....</i>	<i>295</i>
<i>3.2.4 Aplicação das Flexibilizações de Regras da Reurb-E .....</i>	<i>301</i>
<i>3.2.5 Procedimentos Registrais na Regularização do Tipo “Queijo Suíço” .....</i>	<i>313</i>
<i>3.2.6. Parâmetros de Constitucionalidade da Nova Lei .....</i>	<i>321</i>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>330</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>351</b>
<b>APÊNDICE A — Fluxograma do Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social na Lei 11.977 de 2009.....</b>	<b>404</b>
<b>APÊNDICE B — Fluxograma do Procedimento da Reurb na Lei 13.465 de 2017. ....</b>	<b>405</b>
<b>APÊNDICE C — Jurisprudência dos Tribunais de Justiça acerca da Possibilidade da Usucapião como Forma de Regularização. ....</b>	<b>406</b>
<b>APÊNDICE D — Breve Histórico do Legislativo Municipal e sua Relação com o Parcelamento do Solo.....</b>	<b>414</b>
<b>ANEXO A — Parcelamentos Urbanos Informais nas ARIS de Planaltina — DF. ....</b>	<b>417</b>
<b>ANEXO B — Carta do Ouvidor-Geral de Goiás, António da Cunha Sotomaior, ao Rei de Portugal. ....</b>	<b>419</b>

<b>ANEXO C — Registro Paroquial 263 (Reconhecimento da Divisa com o “Patrimônio do Santo”).....</b>	<b>420</b>
<b>ANEXO D — Registro Paroquial 316 (Formalização da Doação do Imóvel em que se Situa a Capela de São Sebastião e Adjacências à Igreja). ....</b>	<b>421</b>
<b>ANEXO E — Transcrição 303 (Permuta entre a Intendência Municipal de Planaltina e a Igreja Matriz de São Sebastião de Planaltina).....</b>	<b>422</b>
<b>ANEXO F — Certidão de Alvará de Concessão Emitido pela Prefeitura de Planaltina de Goiás em 22 de dezembro de 1955.....</b>	<b>423</b>
<b>ANEXO G — Exemplo de Transcrição Específica de Imóvel Particular do Setor Tradicional.....</b>	<b>424</b>
<b>ANEXO H — Certidão de Desmembramento Emitida pela Administração Regional de Planaltina — DF.....</b>	<b>425</b>
<b>ANEXO I — Loteamento Inscrito no 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal (Quadras 168 a 174 do Setor Tradicional de Planaltina — DF). ....</b>	<b>426</b>
<b>ANEXO J — Matrícula Descerrada a Partir da Transcrição 303, sem Registro Prévio do Loteamento, na Vigência da Lei 6.766 de 1979. ....</b>	<b>427</b>

## INTRODUÇÃO

A realidade brasileira atual é de um país essencialmente urbano, cuja ocupação se deu de forma excludente, ensejando grande déficit habitacional; ocupação de áreas ambientais; formação de moradias precárias e de uma classe de ocupantes em condições de subcidadania<sup>1</sup>. O crescimento urbano brasileiro se deu sob o paradigma civilista, centrado na propriedade como mercadoria destinada ao atendimento dos interesses pessoais de seu proprietário<sup>2</sup>. Especialmente durante os anos 1980 e 1990, quando houve um intenso crescimento urbano informal, pelo qual foram consolidados assentamentos irregulares<sup>3</sup>. Nesse sentido, a necessidade de organização do espaço é tema atual que, a partir do final do séc. XX, passou a mobilizar pensadores de vários setores do conhecimento<sup>4</sup>.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) — que, de modo singelo, designa a atividade de colocar terrenos em situação legal, destinada a garantir o acesso da população urbana a lotes urbanizados e regularizados, com melhoria dos espaços públicos e da sustentabilidade urbanística, social e ambiental<sup>5</sup> — é, pois, tema palpitante, atual e desafiador.

Nesse contexto, a pesquisa busca analisar empiricamente casos de ocupação informal existentes em Planaltina — Distrito Federal (DF), bem como examinar teoricamente os institutos da nova lei sobre regularizações. Por esse ângulo, afiguram-se especialmente relevantes as considerações de Paulo Afonso Cavichioli Carmona, que sintetiza a importância das políticas públicas de regularização. Para o referido autor, grande parte das cidades brasileiras encontra-se inacabada, necessitando de medidas curativas, destinadas a tratar o

<sup>1</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 19.

<sup>2</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário: registral, urbanístico e ambiental**. N. 2, out./nov. 2005, p. 10 e 15.

<sup>3</sup> D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 32, p. 201-229, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>>. Acesso em: 4 mar. 2018, p. 202.

<sup>4</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano**: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, Brasília, p. 48.

<sup>5</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 353.

“binômio cidade legal X cidade ilegal”<sup>6</sup>. Tais ações refletem na “qualidade do meio ambiente urbano, no saneamento, nas condições de habitabilidade, na saúde e educação dos cidadãos e garantem direitos efetivos aos moradores das áreas regularizadas”<sup>7</sup>.

Especificamente, pretende-se examinar como os novos instrumentos e as inovadoras previsões podem contribuir para a efetividade do implemento da regularização fundiária, mormente, a de interesse específico, examinando as consequências “jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” (art. 9º) da edição da Lei 13.465 de 2017, para fornecer balizas seguras de atuação aos operadores do procedimento, incluindo legitimados, Poder Público, profissionais responsáveis pela elaboração dos projetos, técnicos e registradores de imóveis.

A pretensão do estudo é realizar uma análise completa da Reurb e sua influência nos diversos campos do Direito, norteando a pesquisa o seguinte problema: quais são os parâmetros de aplicação do novo marco legal da Reurb, especialmente, no que tange aos processos de regularização fundiária urbana de interesse específico, tomando-se como base o Setor Tradicional da RA VI do Distrito Federal?

Visa-se, assim, testar a aplicação do instituto da regularização fundiária em caso concreto — referente ao Setor Tradicional de Planaltina, DF —, extraíndo, dos problemas delimitados ao longo do trabalho, alguns parâmetros de aplicação da nova lei, quais sejam: a vontade de regularização que deve guiar a atuação dos operadores da norma, como parâmetro primeiro; o caráter vinculante do procedimento administrativo de regularização fundiária; padrões destinados à fixação do custeio na Reurb-E; o modo de aplicação da flexibilização operada em determinadas regras da Reurb de interesse específico, que eram mesmo necessárias; orientações a serem consideradas no registro da regularização do tipo “queijo suíço”, tão presente na realidade nacional; além dos critérios de constitucionalidade cabíveis, fundados no exame dos argumentos favoráveis e contrários à compatibilidade do novo marco legal com a Constituição.

Com efeito, a novel legislação trouxe uma verdadeira mudança de perspectiva. Enquanto a Lei 11.977 de 2009 usava parâmetros objetivos e fechados, a nova lei traz parâmetros subjetivos e abertos, para facilitar a regularização. Assim, nos termos da antiga lei, área urbana, para identificação dos assentamentos informais passíveis de regularização, era a

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>7</sup> *Ibid.*

parcela do território incluída no perímetro urbano, pela lei dos municípios ou do DF, que também deveria definir as áreas de interesse social; outrossim, área consolidada relacionava-se à existência de infraestrutura e equipamentos urbanos formalmente elencados<sup>8</sup>. Tais visões cederam, com a nova legislação, em prol da afirmação do conceito de urbano centrado no uso; e de região consolidada com base na dificuldade de reversão. Nessa sequência, é considerado núcleo urbano informal o assentamento humano clandestino, irregular ou não passível de titulação, com uso e características urbanas, ainda que situado em área qualificada como rural; ademais, é área consolidada aquela de difícil reversão, na avaliação do Poder Público local<sup>9</sup>.

Se a política é mesmo a lenta perfuração de tábuas duras<sup>10/11</sup>, vem em boa hora a edição da Lei 13.465 de 2017, de modo a, uma vez mais, procurar resolver o problema que tanto prejudica o desenvolvimento das cidades e a melhoria de suas condições de vida, a informalidade.

A cidade é uma obra em construção que não apenas deve ser preservada<sup>12</sup>, mas melhorada para as futuras gerações. Pode-se dizer que, até o presente momento, “a legislação foi um grande entrave da regularização fundiária por envolver órgãos da Administração

---

<sup>8</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

<sup>9</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868 de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

<sup>10</sup> WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 153.

<sup>11</sup> Deve-se ressaltar que, no presente trabalho, vários são os conceitos de política empregados, ora no sentido de atividade ou práxis humana estreitamente ligada ao domínio e ao poder (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 954), ora designando a relação e a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado brasileiro e, finalmente, ora sob a noção de políticas públicas, entendidas como decisões que visam satisfazer interesses coletivos, estratégias de atuação e formas de concretização de ações governamentais (AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Políticas Públicas**. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 26 jul. 2019, p. 390).

<sup>12</sup> RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana**: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012, p. 23.

Pública e também as chamadas serventias extrajudiciais”<sup>13</sup> sem conferir elementos que pudessem simplificar, substancialmente, sua atuação. Toda a sucessão de normas, até então, não teve o condão de modificar a tônica imobiliária brasileira, pautada na irregularidade registral de imóveis carentes de infraestrutura, gerando alto grau de insegurança jurídica para seus ocupantes<sup>14</sup>.

Deveras, o início da história brasileira, desde o período colonial, não foi mesmo propício à organização fundiária. A exploração sistemática de recursos, inicialmente opulentos, o gasto da terra e o despovoamento pela caça, bem como a transferência das moradas das populações primitivas, para escaparem ao aniquilamento<sup>15</sup>, foi o que conduziu a ocupação portuguesa do Brasil.

O que moveu a colonização estrangeira foi, assim, essencialmente, a cobiça, em um vultoso processo de exploração e povoamento, das costas marítimas à procura dos sertões. Nada obstante o aproveitamento agrícola em determinadas capitâneas, a exemplo da exploração açucareira pernambucana e baiana, bem como do estabelecimento de currais de gado, o Brasil tornou-se, na lenda e na realidade, o local do ouro e das pedras preciosas<sup>16</sup>.

Como será analisado nas linhas seguintes, a ânsia pela mineração foi o que deu azo a diversos núcleos populacionais, predecessores de nossos atuais centros urbanos. Cuida-se, porém, de efeito apenas lateral, já que a exploração dos trópicos não se processou mediante empresa metódica e racional ou por meio de uma vontade “construtora e enérgica”, mas foi operada com “desleixo e certo abandono”<sup>17</sup>.

Ao enviar para a colônia “os elementos irrequietos do povo sem cultura e sem piedade”, Portugal assentou “as raízes da nossa história econômica sobre a cobiça da riqueza fácil, na mineração e na devastação das matas, com a submissão do indígena e a escravização

---

<sup>13</sup> PEREIRA, Luis Portella. **Regularização fundiária urbana**: análise da legislação urbanística. Porto Alegre: Pallotti, 2013, p. 46.

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016, p. 24.

<sup>15</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 70.

<sup>16</sup> PRADO, Paulo. **Retrato do Brasil**: ensaio sobre a tristeza brasileira. 2. ed. São Paulo: IBRASA; INL, 1981, p. 54-61.

<sup>17</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 43.

do africano”<sup>18</sup>. A irresponsabilidade na ocupação do território é só mais um elemento nesse contexto.

Pode-se afirmar, então, que “o desenho urbanístico atual — ou a sua falta — reflete viva e claramente, uma maneira de conviver indisciplinada e condescendente, forjada nos tempos da colônia”<sup>19</sup>. Não é por outro motivo que, quando, finalmente, houve a tentativa de organização territorial e ocupacional, por “abundante aparato regulatório”, ao contrário de solucionar o problema, criou-se maior tensão entre a cidade legal e a ilegal<sup>20</sup>, não apenas por ignorar a realidade socioeconômica dos residentes, estabelecendo-se requisitos inalcançáveis à população carente, como pela falta de fiscalização, mesmo em áreas de média e alta renda<sup>21</sup>.

Assim, “fracassado o planejamento, impõe-se enfrentar a situação tal como hoje se encontra e, agora, à luz da nova normatividade, que garante aos ocupantes do solo vedado o direito à regularização”<sup>22</sup>. É necessário reverter a desordem urbana para garantir o direito à cidade<sup>23</sup>. Nesse cenário, é indispensável enfrentar as três dimensões da regularização fundiária: urbanístico-ambiental, mediante os investimentos destinados à melhoria das condições de vida; jurídica, por instrumentos que permitam a aquisição da propriedade, nas áreas privadas, ou, ao menos, a concessão do direito ao uso, nas áreas públicas; e registrária, pela inscrição, com eficácia *erga omnes*, dos direitos dos beneficiários. Tais dimensões são complementares e, por isso, não fazem sentido se aplicadas isoladamente<sup>24</sup>.

Entretanto, sabe-se que a efetividade da norma depende do envolvimento de todos os abrangidos pela regularização fundiária, “Estados, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia, Universidades, conselhos de classe, organizações da

---

<sup>18</sup> TORRES, Alberto. **A organização nacional**: primeira parte, a Constituição. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978, p. 100.

<sup>19</sup> MARX, Murillo. **Cidades brasileiras**. São Paulo: Melhoramentos; Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p. 24.

<sup>20</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 87.

<sup>21</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 149.

<sup>22</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 167.

<sup>23</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência x cidade**: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 298.

<sup>24</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP n. 2.220 de 4 de dezembro de 2001. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. N. 17, 2003. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p\\_secao=502](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502)>. Acesso em: 11 jun. 2017, p. 149.

sociedade civil, profissionais de áreas técnicas afetas”<sup>25</sup>, serventias extrajudiciais e sociedade civil como um todo, mas, notadamente, os municípios e o Distrito Federal.

Com efeito, ainda que não atuem na deflagração da Reurb, os municípios e o DF necessariamente atuarão nas demais fases do procedimento, classificando a modalidade aplicável, se o requerimento não for feito por outro ente federativo, e promovendo o processamento, a análise e a aprovação dos projetos e a emissão da CRF (art. 30, incisos I, II, III e § 1º). A propósito, a previsão legal não poderia ser diferente. De fato, pelo desenho constitucional, compete à instância local, isto é, aos municípios e ao Distrito Federal, a realização legislativa e material da política urbana, com importância ímpar para a “organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para sua população”<sup>26</sup>. Nessa seara, a competência municipal não é meramente suplementar, mas possui fundamento em competência própria<sup>27</sup>. Nesse sentido, o disposto no art. 182 da Constituição Federal, de acordo com o qual “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Como será visto ao longo do trabalho, especialmente, no que se refere ao parâmetro da flexibilização de regras, é imperioso que tais atores se guiem pelos espíritos de simplificação e viabilização trazidos pela nova lei. Se é certo que a burocracia brasileira desde longa data tem se colocado como entrave à regularização, deixando a aparência de que o sistema jurídico nacional “incorporou a intenção de perpetuar a falta de soluções jurídicas, por meio de enorme variedade de complicações legais”<sup>28</sup>, o único modo de quebrar esse círculo vicioso é encarar a lei com vontade de mudança, na intenção de garantir sucesso à Reurb. Urge a criação de parâmetros de aplicação que permitam extrair a máxima potencialidade da norma, debruçando-se os juristas sobre a temática de modo a viabilizar sua efetivação.

---

<sup>25</sup> SÃO PAULO. Ministério Público. **Regularização fundiária urbana**: de acordo com a Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017, p. 3.

<sup>26</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 68.

<sup>27</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais**: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 105.

<sup>28</sup> NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 28.

Em termos metodológicos, a pesquisa tem caráter concreto-indutivo, partindo de “dados particulares e localizados”, extraídos de caso concreto, para elaborar constatações gerais, ensejando conclusões mais amplas do que os dados originais<sup>29</sup>.

A análise será guiada, portanto, pelo estudo de caso — “pesquisa que se concentra no exame de uma situação particular, considerada representativa de um conjunto de casos análogos, por ela significativamente representativo”<sup>30</sup>. Entende-se que o caso escolhido possui boa representatividade, não apenas em relação à situação fundiária do Distrito Federal, como em relação à situação brasileira, no geral. A hipótese refere-se à área ocupada por população de classe média, cuja informalidade foi determinada não apenas pela inércia do Poder Público, mas por atos de parcelamento oriundos de entes federativos, e pelo excessivo rigor da legislação pretérita, que impedia a regularização de situações consolidadas, não precisamente amoldadas aos termos objetivos impostos pela lei. Assim, diversos institutos tinham sua aplicação vedada a regiões não caracterizadas como de interesse social, impossibilitando sua plena legalização. Nada obstante a sua representatividade, percebe-se que possui também interesse próprio, singular<sup>31</sup>, pois permite, entre outros, iniciar um debate sobre a necessidade de flexibilização do custeio da infraestrutura na Reurb-E, compartilhando gastos, a depender da situação concreta.

Ainda a respeito da metodologia, convém ressaltar que, tencionando “dar conta das articulações entre os campos disciplinares que são desmembrados pelo pensamento disjuntivo”, mas sem o ilusório ideal de completude, confere-se à temática um olhar complexo, aspirando seu conhecimento multidimensional, capaz de lidar com o real, com o mundo fenomênico<sup>32</sup>. Não por outro motivo, embora o estudo seja essencialmente jurídico, busca-se o auxílio de outros campos do conhecimento, como a análise histórica e urbanística.

A área a ser examinada é a correspondente ao Setor Tradicional de Planaltina, que consiste em núcleo urbano informal consolidado, nos termos do art. 11, inciso III, da nova lei, ocupado por população não qualificada, predominantemente, como “de baixa renda”,

---

<sup>29</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 22.

<sup>30</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 121.

<sup>31</sup> LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2012, p. 17.

<sup>32</sup> MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006, p. 6.

consoante o art. 13, inciso II, do mesmo diploma legal. O estudo desse setor permitirá a análise integral do procedimento de Reurb, especialmente, a de interesse específico, bem como tecer críticas e comentários sobre as mazelas causadas pelo Poder Público em parcelamento irregular do solo urbano.

A proposta empírica, como elaborada, estabelece a necessária delimitação das pretensões da pesquisa, mediante específico corte no espaço, já que será levada em conta apenas a RA VI do Distrito Federal (Planaltina) e, igualmente, não serão considerados todos os setores pendentes de regularização, mas apenas aquele destacado nas linhas *supra*.

A escolha do Setor Tradicional se deu em virtude de sua antiguidade, na medida em que antecede à instalação do Distrito Federal, sem que os respectivos problemas tenham sido resolvidos até os dias atuais, bem como das inúmeras dificuldades envolvidas, tanto sob o ponto de vista do processamento administrativo da Reurb, quanto sob o prisma registral.

Assim, a reurbanização da região envolve discussões a respeito da sua abrangência aos imóveis comerciais, do licenciamento em áreas ambientalmente sensíveis, da ocupação de áreas inicialmente concebidas para uso público, do custeio da legalização de ocupações irregulares ocasionadas por atos indutivos dos poderes públicos e dos procedimentos das três modalidades da Reurb, embora com predominância para a de interesse específico (ainda pouco trabalhada, mesmo sob a égide do marco anterior).

Também são dificuldades inerentes ao caso as diversas matrículas, transcrições e serventias envolvidas, o relevante número de áreas regularizadas, por inscrição de títulos de transmissão (ao abrigo do sistema que precedeu o da atual Lei de Registros Públicos) ou de usucapiões judiciais, em meio à grande massa de lotes irregulares e às dificuldades inerentes ao levantamento e processamento desses dados.

A profusão de temas como esses permite enfrentar problemas tormentosos, embora comuns, em maior ou menor medida, nas diversas cidades brasileiras. Também motivou a escolha do caso questões relacionadas à experiência profissional junto à população atingida, a viabilidade de acesso aos documentos técnicos já existentes relacionados ao setor e a aptidão para leitura e interpretação dos dados, diante do conhecimento prático da região.

Todavia, as pretensões da pesquisa não se restringem à apresentação de soluções ao caso, mas a criar parâmetros para a aplicação do novo marco legal da regularização fundiária.

Da hipótese concreta destacada, extrair-se-ão, portanto, os subsídios necessários à apresentação do novo procedimento da Reurb, notadamente, da modalidade “E”, que predomina na região. Nada obstante, também serão consideradas as outras espécies de regularização, já que, como será demonstrado ao longo do estudo, mesmo que se defenda o início do procedimento com base na predominância, entende-se que, ao final da Reurb, a titulação deve ser centrada na realidade de cada beneficiário, havendo a possibilidade de aplicação de institutos próprios da reurbanização de interesse social, dentro do procedimento de Reurb-E, caso haja moradores qualificáveis como de baixa renda no núcleo urbano objeto da intervenção.

Tais parâmetros são indispensáveis para o balizamento da aplicação prática da norma. De fato, sem o exame estruturado das formas de aplicação possíveis, além da teorização a respeito das melhores interpretações viáveis, a atuação dos diversos agentes da Reurb vacilaria entre os múltiplos sentidos decorrentes do texto legal. Isso ensejaria não apenas riscos à segurança jurídica, como ao implemento justo, razoável e efetivo do Novo Marco da Regularização Fundiária.

O presente trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro procura contextualizar o surgimento do novo marco legal, apresentando a conjuntura político-econômica que antecedeu sua edição, bem como a tumultuada tramitação parlamentar da norma; além de explicar as controvérsias jurídicas que circundam o tema, passando pela análise das alegações de inconstitucionalidade e a exposição das novidades decorrentes do novo diploma legal, delimitando-se o modo de sua aplicação prática, embasado no exame, um a um, dos diversos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

O segundo capítulo traz o exame histórico das ocupações irregulares relativas ao Setor Tradicional de Planaltina, de modo a apresentar uma identificação clara e precisa dos problemas a serem enfrentados. Nesse campo, a ampla contextualização histórica, demandada pelo estudo do tema, não possui valor apenas decorativo, mas justifica-se por ser imprescindível ao correto diagnóstico do problema fundiário, sem o qual não é possível partir para a construção da solução jurídica pertinente, que depende do contexto no qual será aplicada<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 24-25.

Finalizada a elaboração do diagnóstico, passa-se, no terceiro capítulo, à apresentação de soluções para a regularização fundiária, mediante a criação de parâmetros (aplicáveis ao caso em comento, mas também extensíveis a outros similares) a partir do novo marco legal. Esse exame envolverá o estudo de todo o procedimento da Reurb, enfatizando a de interesse específico, identificando-se problemas concretos e critérios de aplicação da lei.

Pelo exposto, a tese justifica-se pela necessidade de aprofundamento da temática, fomentando os debates sobre a nova Lei de Regularizações. O novo marco legal foi editado em 2017, sendo legislação de caráter bastante recente, com carência de estudos e exames específicos acerca do modo de aplicação dos novos institutos. Considerando ser diploma jovem e tendo em vista a relevância do tema que veicula, é indispensável a realização de trabalhos direcionados ao aprofundamento da compreensão do seu teor.

O principal aspecto diferenciador nessas páginas, em relação a outras já apresentadas sobre a temática, não se restringe, porém, à circunstância da edição do novo marco, mas ao tema essencialmente proposto. Enquanto a maior parte das pesquisas é voltada exclusivamente ao exame da Reurb-S, confere-se um olhar geral ao procedimento de regularização, com especial enfoque ao estudo da Reurb-E, a qual abrange boa parte dos problemas fundiários do Distrito Federal, onde há grandes ocupações informais de classe média, que aguardam propostas, medidas, instrumentos e soluções. Problematizam-se, destarte, questões sobre a fixação do custeio na Reurb-E e a flexibilização de determinadas regras que lhe são aplicáveis.

Portanto, se mesmo sob a égide da antiga norma justificava-se um estudo acurado a respeito da regularização fundiária, focando-se especialmente na de interesse específico, com muito mais razão, em face da nova lei.

Antes, porém, e ainda sob o prisma introdutório, cumpre apresentar alguns conceitos teóricos fundamentais, que balizarão todo o trabalho realizado, de modo a unificar as ideias sobre institutos dotados de diversos sentidos e que se demonstram fundamentais à compreensão da temática.

Inicialmente, urge esclarecer que, sob a ótica apresentada, a regularização fundiária deve ser vista como instituto que cuida do direito à cidade em seus diversos aspectos.

São mesmo inúmeras as concepções que tratam do conceito de cidade, ora vista sob a ótica subjetiva, do número de habitantes que a compõem (critério demográfico-quantitativo), ora encarada sob o prisma da produção e do consumo (critério econômico), ora examinada pelo ponto de vista das atividades produtivas exercidas em seu seio, principalmente, dos setores secundário e terciário, isto é, de transformação de matérias-primas e de prestação de serviços (critério funcional), ora analisada como conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais (critério de subsistemas), ora enxergada sob o ponto de vista do ato legislativo que erige determinado povoamento em município (critério jurídico-administrativo) e, finalmente, ora como a superposição de vias, parcelamentos e edificações (critério do tecido urbano)<sup>34</sup>. Sem mencionar o enfoque da “cidade-direito”, com especial relevo ao direito de uso e de moradia<sup>35</sup> e, mais recentemente, a difusão da ótica socioambiental da cidade<sup>36</sup>.

Em ao menos três dos conceitos apresentados fica evidente, para além dos critérios jurídicos, a existência de vieses econômicos igualmente relevantes em torno das urbes. Um dos aspectos levantados para a caracterização da cidade é justamente o fato de seus habitantes satisfazerem parte substancial de suas necessidades diárias com produtos adquiridos do mercado local<sup>37</sup>.

Há inúmeras funções sociais pertinentes à cidade, motivo pelo qual se considera deficiente a visão da Reurb direcionada apenas à legalização de imóveis residenciais, pois negligencia relevantíssima perspectiva cidadina, o que não se amolda à determinação constitucional de desenvolvimento urbano (art. 182).

Não se está, com a afirmação da importância econômica, desconsiderando a defesa de relevante doutrina que destaca a Reurb como modo de democratização do acesso à

---

<sup>34</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 42-44.

<sup>35</sup> BIASOTTO, Rosane Coreixas. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/caderno\\_didatico02.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/caderno_didatico02.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018, p. 39.

<sup>36</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 200.

<sup>37</sup> WEBER, Max. The nature of the city. In: SENNETT, Richard (ed.). **Classic Essays on the Culture of Cities**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1969, p. 24.

propriedade urbana e à moradia digna<sup>38</sup>, mas apenas ressaltando a existência de outros pontos de vista a serem considerados.

Nesse sentido, para os fins deste trabalho, as unidades autônomas e os lotes a serem legalizados — enquanto fração elementar de território, unidades edilícias vocacionadas à utilização para fins urbanos<sup>39</sup> — são encarados a partir de um conceito poliédrico, no sentido de moradia digna, nos termos da Agenda Habitat, entendida como aquela que garante privacidade, acessibilidade, segurança, estabilidade estrutural, iluminação, aquecimento, infraestrutura, saneamento, abastecimento, gestão de resíduos, qualidade ambiental, saúde e localização, em níveis adequados<sup>40</sup>, assegurando-se o viver com segurança, com paz e dignidade<sup>41</sup>; mas também sob viés econômico, compreendidos como ativos mercadológicos<sup>42</sup>, o que, por vezes, atrai a necessidade da Análise Econômica do Direito, de modo a examinar prós e contras, custos e benefícios<sup>43</sup>, para aperfeiçoar a aplicação e a avaliação das normas jurídicas, tendo em vista suas consequências, notadamente no campo da economia<sup>44</sup>.

De fato, o direito à moradia é direito social de fundamental importância, mas a produção de capital também é relevante para a melhoria da condição social, não apenas dos envolvidos na Reurb, como da cidade de modo mais geral<sup>45</sup>. Nessa perspectiva, o imóvel legalizado permite o aquecimento da economia, a concessão de empréstimos a juros reduzidos, em decorrência da segurança advinda da garantia real, e a redução da dependência

---

<sup>38</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 18.

<sup>39</sup> CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino**. 4. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2013, p. 51 e 167.

<sup>40</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action**. Istambul, 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/agenda-habitat>>. Acesso em: 26 jul. 2019, p. 22, parágrafo 60.

<sup>41</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 133.

<sup>42</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Reading: Black Swan, 2001, p. 47-61.

<sup>43</sup> SALAMA, Bruno Meyerhof. De que forma a economia auxilia o profissional e o estudioso do direito? **Economic Analysis of Law Review**. Vol. 1, n. 1, p. 4-6, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1461/1111>>. Acesso em: 21 jan. 2018, p. 6.

<sup>44</sup> RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. O jurista que calculava. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira (Coord.). **O jurista que calculava**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2013, p. 12.

<sup>45</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Reading: Black Swan, 2001, p. 6-7.

dos beneficiários a políticas assistenciais. Todos esses fatores serão considerados ao se tratar da Reurb.

Em última análise, com tal conceito multifacetado, pretende-se conferir certo ponto de vista a respeito da qualidade de vida no meio ambiente das cidades, contribuindo com critérios para a crítica do presente sob a perspectiva das potencialidades de um futuro possível<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida em Fragmentos**: sobre a ética pós-moderna. Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 109.

## CAPÍTULO 1: Análise do Novo Marco Legal

A regularização fundiária consiste em um procedimento pelo qual se converte um terreno irregular em área de situação legal, garantindo-se que a população urbana tenha acesso a imóveis adequados, sob o ponto de vista urbanístico, social e ambiental; e, juridicamente, saneados, sob o prisma da base registral e da titulação<sup>47</sup>. Nesse procedimento, consideram-se as diversas “dimensões da cidade, desde as materiais até as de caráter espiritual”, já que o homem não é apenas matéria, mas tem vocação ao bem comum, necessidades intelectuais e espirituais que não podem ser atendidas em um “ajuntamento massivo pouco ou nada solidário”; porém, apenas em uma cidade que promova sua inteira dignidade, mediante planejamento realista e integral<sup>48</sup>.

De fato, cidade regular deve ser aquela que satisfaz as necessidades fundamentais, biológicas e psicológicas, daqueles que nela habitam<sup>49</sup>. A regularização visa à retomada das funções essenciais das cidades sob vários aspectos, entre os quais o urbanístico, que compreende a habitação saudável, o trabalho, a recreação e a adequada circulação<sup>50/51</sup>; a cidadania, que envolve a materialização de direitos sociais como saúde, educação e segurança; e a gestão, que corresponde à prestação de serviços públicos, ao planejamento urbano, à tutela do patrimônio ambiental e cultural e à sustentabilidade urbana<sup>52</sup>. Destina-se, dentre outros, a reduzir a segregação urbana e a marginalização, marcadamente existentes na segregação habitacional e de uso da terra urbana<sup>53</sup>, além de dotar os imóveis de visibilidade jurídica, aumentando a arrecadação tributária, em favor dos entes locais, lubrificando o mercado imobiliário e garantindo segurança registral aos direitos decorrentes da Reurb.

---

<sup>47</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 353.

<sup>48</sup> DIP, Ricardo. A Regularização Fundiária Urbana: Algo além das Ideologias... In: DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: jurisprudência paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 7 e 18.

<sup>49</sup> LE CORBUSIER. **Princípios de urbanismo** (La carta de Atenas). 5. ed. Barcelona: Ariel, 1981, p. 113.

<sup>50</sup> Essas funções foram detalhadas na Carta de Atenas, como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933.

<sup>51</sup> LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1993, item 77.

<sup>52</sup> BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 47 e 50-52 e 56-57.

<sup>53</sup> PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, p. 132.

Antes, contudo, de se adentrar ao estudo dos aspectos jurídicos da Reurb e de se traçarem saídas para a resolução das dificuldades existentes, é indispensável compreender o contexto no qual o novo marco foi editado, bem como os argumentos que fundamentam a compatibilidade ou o conflito da lei com a Constituição, sob a ótica das ações diretas ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), além das possíveis interpretações decorrentes do novo texto.

### ***1.1 Contexto Político e Econômico de Edição da Norma***

Em 22 de dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória (MP) 759 que, alguns meses depois, seria convertida em lei, tornando-se o segundo grande marco legal sobre regularização fundiária no Brasil. Nas linhas seguintes, procura-se reconstruir os debates que ensejaram a edição da nova lei, bem como os aspectos mais relevantes de sua tramitação legislativa.

#### ***1.1.1 Conjuntura Antecedente ao Novo Marco***

A Lei 11.977 de 2009 — primeiro grande marco da regularização, que antecedeu à atual lei — nasceu a partir da MP 459 do mesmo ano, com o fim de conter a falta de moradias e manter o nível de atividade econômica em meio à crise de 2008. Por certo, representou grande avanço no ordenamento do país, rumo à formalização.

Ocorre que, mesmo com a edição do referido diploma, o déficit habitacional brasileiro cresceu 5,9%, de 2009 a 2015, conforme estudo encomendado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo à Fundação Getúlio Vargas. Um dos componentes que registrou aumento foi justamente a habitação precária, que cresceu 9,2%, em comparação com o ano de 2014<sup>54</sup>. No Distrito Federal, por exemplo, a carência habitacional relativa chegou a 13,5%, em 2015<sup>55</sup>. Em 2017, eram necessárias 120 mil unidades habitacionais para

---

<sup>54</sup> BERTOLINI, Enzo. **Piora o déficit habitacional nacional segundo o SINDUSCON-SP**. São Paulo, 26 maio 2017. Disponível em: <<https://www.sindusconsp.com.br/piora-o-deficit-habitacional-nacional-segundo-o-sinduscon-sp/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>55</sup> DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (DIREI/FJP). **Déficit Habitacional Relativo: Brasil e Unidades da Federação — 2015**. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

suprir o déficit, sendo que, no DF, a carência é constante, já que a região recebe 40 mil novos habitantes por ano<sup>56</sup>.

A situação se agravou em decorrência da crise econômica de 2015. De fato, durante o referido ano, o PIB brasileiro sofreu “contração de 3,8% em relação ao ano anterior, a maior da série histórica iniciada em 1996”<sup>57</sup>; e a taxa de desocupação cresceu 38,1% em relação a 2014, “correspondendo a 2,8 milhões de pessoas a mais nessa condição”<sup>58</sup>. O número de desempregados à procura de trabalho chegou a 14 milhões entre fevereiro e abril de 2017, o maior contingente para o trimestre desde o início da série, em 2012<sup>59</sup>.

Agências de notícias indicam que a crise de 2015 representou a “pior recessão desde os anos 90” e que tais condições foram atingidas a partir de um concurso de fatores, entre os quais, as sucessivas denúncias de corrupção; a queda no preço do petróleo; a crise política que culminou com o *impeachment* da então Presidente da República<sup>60</sup>; os problemas na política

---

<sup>56</sup> MORAES, Franci. **Déficit habitacional é de 120 mil unidades no DF**. Brasília: Coordenadoria de Comunicação Social da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. Disponível em: <[http://www.cl.df.gov.br/mais-lidas/-/asset\\_publisher/4bKw/content/deficit-habitacional-e-de-120-mil-unidades-no-df;jsessionid=BBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fmais-lidas%3Bjsessionid%3DBBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2](http://www.cl.df.gov.br/mais-lidas/-/asset_publisher/4bKw/content/deficit-habitacional-e-de-120-mil-unidades-no-df;jsessionid=BBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fmais-lidas%3Bjsessionid%3DBBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

<sup>57</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas nacionais trimestrais**: indicadores de volume e valores correntes. Brasília: IBGE, out./dez. 2015. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Contas\\_Nacionais\\_Trimestrais/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/2015/pib-vol-val\\_201504caderno.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2015/pib-vol-val_201504caderno.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2018, p. 13.

<sup>58</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores. Rio de Janeiro: Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018, p. 59.

<sup>59</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas Econômicas. **Desemprego atinge 14 milhões de pessoas em abril**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/10000-desemprego-atinge-14-milhoes-de-pessoas-em-abril>>. Acesso em: 7 out. 2018.

<sup>60</sup> Dilma Rousseff (PT) teve seu processo de *impeachment* iniciado em 2 de dezembro de 2015, quando o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, que a acusavam de crime de responsabilidade decorrente da prática das chamadas “pedaladas fiscais”, acúmulos de débitos de altos montantes, contraídos pelo Tesouro com bancos públicos, para “fabricar superávit fiscal que não existia e para criar uma situação positiva das contas públicas que não era verdadeira”; ademais, a acusação destacava a edição de “decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso”, que autorizavam a suplementação do orçamento em mais de R\$ 95 bilhões, com descumprimento da meta fiscal de 2015. Embora a defesa tenha afirmado que os decretos não ensejavam aumento de despesa e os atrasos no pagamento não poderiam ser considerados empréstimos, após duração de 273 dias, o caso encerrou-se, em 31 de agosto de 2016, por 61 votos a 20, com “a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma” (REDAÇÃO AGÊNCIA SENADO NOTÍCIAS. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 11 out. 2018).

fiscal, decorrentes do aumento de gastos com a máquina pública e do retardamento do necessário ajuste; a queda no consumo e, em alguma medida, o cenário externo<sup>61</sup>.

Fato é, porém, que a crise trouxe reflexos no setor da habitação, a saber, na faixa de menor renda do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2015, 25% dos contratos chegaram a ter atraso no pagamento superior a 90 dias, o que levou o Governo a rever a política de leniência com o inadimplimento e cogitar a retomada de imóveis<sup>62</sup>.

Outrossim, noticia-se que o desemprego e o aumento no custo do aluguel ensejaram o ressurgimento de favelas. Embora não haja dados oficiais, já que o último levantamento do IBGE remonta a 2010, urbanistas, militantes e pessoas que atuam na área de habitação social sentiram o crescimento do número de moradores de aglomerados subnormais, durante o ano de 2015, em um processo que se denominou “refavela”<sup>63</sup>.

Outro aspecto a ser considerado é a insuficiência do diploma anterior para resolver o caso das ocupações de média e alta renda, representativos de relevante parcela dos problemas fundiários, por exemplo, do Distrito Federal, o que era necessário à retomada de investimentos e ao aquecimento do mercado imobiliário.

Assim, demonstrando-se as normas ainda insuficientes para fazer frente à realidade do país, foi editado um novo diploma, com o intuito de reger a regularização rural, a fundiária urbana e a alienação de imóveis da União<sup>64</sup>. Nesse contexto, foi editada a Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, a nova Lei de Regularização Fundiária brasileira.

---

<sup>61</sup> COSTAS, Ruth. **Como se chegou à pior recessão desde os anos 90?** São Paulo: BBC Brasil, 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_pib\\_terceirotri2015\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru)>. Acesso em: 8 out. 2018.

<sup>62</sup> ALVES, Murilo Rodrigues. **Caixa fecha cerco a inadimplentes do Minha Casa e imóveis serão retomados.** Brasília: O Estado de S. Paulo, 20 set. 2015. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,caixa-fecha-cerco-a-inadimplentes-do--minha-casa-e-imoveis-serao-retomados,1765418>>. Acesso em: 8 out. 2018.

<sup>63</sup> MACHADO, Leandro; SANT’ANNA, Emilio. **Com aluguel mais caro e desemprego, favelas ressurgem em São Paulo.** São Paulo: Cotidiano, 25 ago. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1673139-com-aluguel-mais-carro-e-desemprego-favelas-ressurgem-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>64</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR.** Brasília, 21 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

O advento das novas regras contou com grande resistência de alguns setores públicos<sup>65</sup>, sindicatos<sup>66</sup>, institutos, grupos universitários e movimentos sociais<sup>67</sup>, que apontavam suposto retrocesso e diversas inconstitucionalidades. Em carta aberta, diversas entidades chegaram a afirmar que a MP representaria a “desconstrução da regularização

---

<sup>65</sup> Entre as entidades públicas: Ouvidora-geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia / Defensoria Pública do Espírito Santo; Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária da Defensoria Pública do Estado da Bahia; Núcleo de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Piauí; Conselho Federal de Serviço Social; e 1ª Defensoria Pública Especializada em Atendimento Fundiário do Estado do Amazonas.

<sup>66</sup> Como: Sindicato dos Químicos de São Paulo; Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil; e Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

<sup>67</sup> Entre os quais: Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado; União Nacional por Moradia Popular Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia de São Paulo; União de Mulheres de São Paulo; União dos Movimentos de Moradia de São Paulo; União Municipal de Entidades Comunitárias de Campinas; União das Lutas de Cortiço e Moradia; Terra de Direitos; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares do Rio Grande do Sul; Repórter Brasil; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares de São Paulo; Rede Observatório das Metrôpoles; Rede Interação; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais; Ocupação Vila Soma; Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; Movimento dos Pequenos Agricultores; Movimento Chega de Demolir Porto Alegre; Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos; Movimento Nacional de Luta pela Moradia; Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas; Movimento de Defesa dos Favelados da Região Episcopal Belém; Movimento de Cultura Popular; Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos; Laboratório do Espaço Público e Direito à Cidade; Instituto Socioambiental; Instituto Velho Chico de Defesa do Meio Ambiente e Direitos Transindividuais; Integra Urbano; Iniciativa Internacional da Carta da Terra; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento da Bahia; Grupo de Pesquisa “Lugar Comum” da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia; Grupo de Pesquisa “Geografar” do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia; Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessores à Gestão Socioambiental; Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião; Frente de Luta por Moradia de Fortaleza/CE; Frente de Luta por Moradia de São Paulo; Fórum Sul de Reforma Urbana; Fórum Municipal de Defesa dos Direitos Humanos de Campinas; Fórum Nordeste de Reforma Urbana; Fórum Nacional de Reforma Urbana; Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Fórum Urbano da Amazônia Ocidental; Fábrica Ocupada Flaskô; Escritório Modelo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Direitos Urbanos; Democracia Corinthiana; Coordenação Estadual das Promotoras Legais Populares do Estado de São Paulo; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; Confederação Nacional de Associações de Moradores; Coletivo A Cidade Que Queremos de Porto Alegre; Conselho Nacional das Populações Extrativistas; Central de Movimentos Populares de São Paulo; Central de Movimentos Populares; Centro Popular de Direitos Humanos; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Sociedade Civil do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco; Cearah Periferia; Centro de Estudos e Ação Social; Centro de Direitos Econômicos e Sociais; Casa da Mulher do Nordeste; Caritas Brasil; Centro de Assessoria à Autogestão Popular; Brasil Habitat - projeto e implantação para o desenvolvimento do ambiente habitacional e urbano; Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste São Paulo; Associação de Moradores e Trabalhadores da Vila Primeiro de Outubro e Adjacências - Guaianazes; Associação de Apoio ao Adolescente e à Família “Mundo Novo”; Ambiente Arquitetura; Associação dos Geógrafos Brasileiros; Actionaid Brasil; Cidadania e Direitos e Humanos; e Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo.

fundiária no Brasil” e apontaram como críticas a falta de justificativa para urgência; a confusão jurídica decorrente da substituição de dispositivos legais não autoaplicáveis; o pretenso maior ônus à população de baixa renda, que seria prejudicada com a revogação do procedimento existente, dependendo de nova regulamentação; a suposta facilitação da concentração fundiária; a flexibilização das regras de legalização de ocupações de alto padrão de cunho especulativo; a falta de participação popular; a alegada privatização do patrimônio público e a “financeirização” da terra urbana e rural; o risco à Floresta Amazônica e a pretensa “aversão às lutas populares”<sup>68</sup>.

O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios também se manifestou contrário à MP, por ausência do requisito de urgência; pela atribuição de maior importância à titulação frente aos demais objetivos da regularização, concernentes à mitigação de danos urbanísticos e ambientais; por premiar pessoas que permaneceram infringindo a lei após a edição das Leis 11.977 de 2009 e 12.651 de 2012; por estender benefícios aplicáveis somente a pessoas de baixa renda à regularização de interesse específico e a imóveis não residenciais; e por retroceder em relação à proteção do meio ambiente, em virtude da falta de previsão da necessidade de licenciamento ambiental<sup>69</sup>, admitindo-se “a regularização de núcleos urbanos informais existentes até a data de sua publicação (23/12/2016) em [...] APPs e em áreas de risco, com base em estudos técnicos que demonstrem a viabilidade dessas ocupações, independentemente da condição social dos beneficiários”<sup>70</sup>.

Associações de arquitetos<sup>71</sup> também se manifestaram contrariamente à alteração, por entender que exigências urbanísticas foram relegadas em favor de aspectos de mercado, havendo a possibilidade de criação de “bairros de papel”; que alguns requisitos foram facilitados apenas para populações não carentes, como o fato de se exigir, para as

---

<sup>68</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). **Carta ao Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>69</sup> DISTRITO FEDERAL Ministério Público. **Nota técnica 1/2017 – PROURB/PRODEMA/PDDC**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mpdf.t.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_759-2016\\_PROURB.pdf](http://www.mpdf.t.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018, p. 2, 5, 9, 11, 19 e 22.

<sup>70</sup> DISTRITO FEDERAL Ministério Público. **MPDFT é contrário à Medida Provisória 759/2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mpdf.t.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/9196-mpdf-t-e-contrario-a-medida-provisoria-759-2016>>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>71</sup> Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA); Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA).

comunidades de baixa renda, que não sejam proprietárias de outras áreas, sem que haja exigência equivalente para as áreas de interesse específico; que há o risco de precarização da moradia, pela dispensa de Habite-se nas áreas de interesse social e pela falta da obrigatoriedade de assistência técnica para a constituição do direito de laje; que há incentivo à exclusão, pela possibilidade de ampliação de muros em condomínios de lotes; que não houve participação da sociedade no debate, não havia urgência a fundamentar a edição da Medida Provisória, além de terem sido invadidas certas competências municipais, por exemplo, com a isenção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)<sup>72</sup>.

Algumas das críticas apontadas são curiosas ao se considerar que também aplicáveis à legislação anterior. Ora, tanto a Lei 11.977 de 2009, quanto a atual Lei 13.465 de 2017 originaram-se de medidas provisórias posteriormente convertidas; ambas foram editadas no contexto de crise econômica e agravamento do déficit habitacional; e nos dois casos houve uma acentuada flexibilização das regras de ocupação, sendo talvez mais evidente no caso da legislação de 2009, que afastou as imposições da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Igualmente, surpreende a alegada facilitação de ocupações de alto padrão, tendo em vista que, sob a égide do marco legal anterior, a Lei 12.651 de 2012 já havia autorizado, cumpridas certas condições, a regularização de interesse específico até mesmo em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Entretanto, algumas críticas são pertinentes, como a falta de disposições regulamentadoras, no âmbito da Medida Provisória 759 de 2016, da demarcação urbanística e da supressão da referência à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) — ambas posteriormente reintroduzidas, pelo substitutivo convertido na Lei 13.465 de 2017.

Em sentido diametralmente oposto, também houve a edição de manifestações elogiosas à MP, destacando a atualização realizada na Lei 11.952 de 2009, sobre a regularização fundiária de ocupações existentes em áreas da União, no interior da Amazônia Legal que, para a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso, havia tornado “irregulares ocupações legítimas e de boa-fé quando limitou em até 1,5 mil hectares a

---

<sup>72</sup> CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO ESTADO DE GOIÁS. **Colegiado deve propor ADIN contra MP 759**. Goiânia, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://www.caugo.gov.br/ceau-deve-propor-adin-contra-mp-da-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

regularização fundiária na Amazônia Legal”<sup>73</sup>; a previsão do direito de laje e de medidas de compensação a gratuidades<sup>74</sup>; a desburocratização de procedimentos de aprovação e registro<sup>75</sup> e a legalização de uma antiga realidade brasileira: os “condomínios fechados”<sup>76</sup>.

### 1.1.2 Tramitação Parlamentar da Norma

Com efeito, em 23 de dezembro de 2016, o Poder Executivo publicou a Medida Provisória 759 no Diário Oficial da União, data em que se iniciou a contagem do prazo de eficácia da medida, que deveria ser convertida em lei em 60 dias, prorrogáveis uma vez, por igual período, nos termos do art. 62, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Na tramitação parlamentar de medidas provisórias, é com a sua publicação que se inicia a contagem do prazo de seis dias para oferecimento de emendas. As propostas de modificação devem ser apresentadas perante a Comissão Mista especificamente designada para esse fim, pelo Presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas da publicação da MP. Tal comissão é composta por doze senadores e doze deputados titulares e destina-se à elaboração de parecer sobre a matéria, examinando os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a sua adequação financeira e orçamentária. Ao relator da comissão, incumbe a elaboração do texto do parecer, para apresentação, discussão e votação pelo colegiado. A conclusão poderá ser pela aprovação da medida editada pelo Executivo; pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, se houver necessidade de alteração de seu texto; ou pela rejeição da matéria. Em seguida, o texto segue para o plenário da Câmara, sendo deliberado por maioria simples, presente a metade mais um dos deputados. Aprovada a MP, esta é remetida ao Senado Federal, para avaliação pelo mesmo *quorum*. Se o Senado aprova com modificações, o texto retorna à Câmara para exame das alterações propostas.

---

<sup>73</sup> FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MATO GROSSO (Famato). **Famato comemora aprovação da MP 759**. Cuiabá, 12 jul 2017. Disponível em: <[http://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia\\_completa.php?codNoticia=237600](http://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=237600)>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>74</sup> XIMENES, Rachel Leticia Curcio; CARVALHO, Marco Aurélio de. **As mudanças criadas pela MP que propõe a regularização fundiária**. São Paulo: Consultor Jurídico, 12 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.onjur.com.br/2017-jun-12/opinio-mudancas-criadas-mp-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>75</sup> ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Medida Provisória traz grandes avanços para a regularização fundiária urbana e rural**. Parnamirim, 2 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.anoregn.org.br/noticia/medida-provisoria-traz-grandes-avancos-para-a-regulizacao-fundiaria-urbana-e-rural/4990>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>76</sup> FERRAZ, Ian. **Comissão aprova MP que permite regularização de condomínios no DF**. Brasília: Metrôpoles, 3 maio 2017. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/moradia/comissao-aprova-mp-que-permite-regularizacao-de-condominios-no-df>>. Acesso em: 11 out. 2018.

Quando a MP é aprovada na forma de um Projeto de Lei de Conversão, é, ainda, necessário o envio à sanção do Presidente da República<sup>77</sup>.

O prazo para apresentação de emendas à MP 759 de 2016 foi entre 2 e 7 de fevereiro de 2017, período no qual foram apresentadas 732 propostas de alteração de seu texto<sup>78</sup>. A partir das propostas, a Comissão Mista responsável, sob a relatoria do Deputado Pauderney Avelino (DEM/AM), elaborou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12 de 2017, apresentado em 3 de maio<sup>79</sup>, e aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados, em 24 de maio do mesmo ano.

A aprovação na Câmara foi conturbada e ocorreu, juntamente com a de outras seis MPs, depois que os partidos da oposição (PT, PSOL, Rede, PDT, PCdoB e PMB<sup>80</sup>) deixaram o plenário em protesto contra o governo<sup>81</sup>. O deputado Júlio Delgado (PSB/MG) chegou a pedir a retirada de algumas proposições da Ordem do Dia, sob o argumento de que os parlamentares presentes estariam se aproveitando da saída da oposição para “oportunisticamente votar as medidas provisórias sem o outro lado”; segundo ele, o

---

<sup>77</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda a Tramitação da Medida Provisória**. Brasília. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>78</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **MPV 759/2016 Emendas apresentadas**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?idProposicao=2122078&subst=0](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2122078&subst=0)>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>79</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLV 12/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134362>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>80</sup> LOURENÇO, Iolando; NASCIMENTO, Luciano. **Sem oposição em plenário, Câmara aprova seis MPs**. Brasília: Agência Brasil, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/sem-oposicao-em-plenario-camara-aprova-seis-mps>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>81</sup> O protesto decorreu de ato do governo que autorizava o uso das Forças Armadas entre 24 e 31 de maio de 2017, para a garantia da lei e da ordem no DF (SOUZA, Murilo. **Câmara aprova seis MPs após oposição deixar Plenário em protesto contra o governo**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/535193-CAMARA-APROVA-SEIS-MPS-APOS-OPOSICAO-DEIXAR-PLENARIO-EM-PROTESTO-CONTRA-O-GOVERNO.html>>. Acesso em: 11 out. 2018). Nesse período, ação organizada por centrais sindicais e pelas Frentes Brasil Popular (FMP) e Povo sem Medo reuniu 150 mil pessoas, mediante cerca de mil ônibus vindos de diversas partes do país, para preparação do movimento, por eles denominado “#OcupaBrasília”, pedindo a deposição do então Presidente da República Michel Temer (PMDB), que assumira o cargo após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), em 31 de agosto de 2016. Na tarde de 24 de maio de 2017, os manifestantes iniciaram uma marcha pela Esplanada rumo ao Congresso (SAMPAIO, Cristiane; TATEMOTO, Rafael. **Em protesto contra governo, #OcupaBrasília reúne mais de 150 mil pessoas**. Brasília: Brasil de Fato, 24 maio 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/24/em-protesto-contragoverno-ocupabrasilia-reune-150-mil-pessoas/>>. Acesso em: 11 out. 2018). Ao tomar conhecimento dos embates entre o movimento #ocupabrasilia e policiais militares do Distrito Federal, em frente ao prédio do Congresso Nacional, deputados de oposição pediram o encerramento da sessão, o que foi negado pelo deputado que a presidia, Carlos Manato (SD/ES), já que o Regimento Interno somente autorizava a suspensão em caso de tumulto grave dentro do Plenário. A oposição tentou impedir a continuidade da sessão, ocupando o entorno da Mesa Diretora da Câmara; mais tarde, em protesto contra a presença das Forças Armadas na Esplanada, a oposição decidiu se retirar do Plenário (SOUZA, *op. cit.*).

Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), havia colocado em pauta apenas duas MPs, mas, ao saber que poderia “passar o rolo compressor, a toque de caixa, pautou dez medidas provisórias para serem votadas”, o que classificou de oportunismo<sup>82</sup>. O requerimento foi, porém, rejeitado; a MP 759 foi aprovada, sem “obstruções” da oposição, isto é, o uso de manobras protelatórias, como a apresentação de vários requerimentos, para atrasar as votações<sup>83</sup>; e a Mesa Diretora da Câmara remeteu o projeto ao Senado, em 25 de maio do mesmo ano, por meio do Ofício 505/2017/SGM-P<sup>84</sup>.

Por sua vez, no Senado Federal, o projeto de lei de conversão foi aprovado, em 31 de maio de 2017, por 47 votos a 12, nos termos do Parecer 98 de 2017-PLEN-SF, proferido pelo Senador Romero Jucá (MDB/RR), que era favorável ao texto aprovado na Câmara, com a apresentação de oito adequações redacionais. Em 13 de junho de 2017, por meio do Ofício CN 313 de 13/06/17, o projeto foi submetido à sanção presidencial, com comunicação à Câmara dos Deputados, pelo Ofício CN 314/17<sup>85</sup>.

Em 12 de junho de 2017, os senadores Luiz Lindbergh Farias Filho (PT/RJ), Gleisi Helena Hoffmann (PT/PR), Humberto Sérgio Costa Lima (PT/PE), Paulo Roberto Galvão da Rocha (PT/PA), Maria de Fátima Bezerra (PT/RN), Maria Regina Sousa (PT/PI), Paulo Renato Paim (PT/RS), José Barroso Pimentel (PT/CE) e os deputados federais Afonso Bandeira Florence (PT/BA), Luiz Paulo Teixeira Ferreira (PT/SP) e João Somariva Daniel (PT/SE) ajuizaram o Mandado de Segurança (MS) 34.907 no STF, com pedido de concessão de liminar para anulação do encaminhamento do projeto à sanção presidencial. No referido MS, os impetrantes alegaram que, ao contrário do que destacou o relator, as oito emendas de redação aprovadas no Senado provocaram “flagrante modificação no mérito da proposição

---

<sup>82</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos e Notas Taquigráficas da Sessão 133.3.55.O**. Brasília, 24 maio 2018. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=133.3.55.O&nuQuarto=19&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=19:46&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=24/05/2017&txApelido=PRESIDENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>83</sup> CRUZEIRO DO SUL. **Sem oposição, Câmara aprova seis MPs**. Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <<https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/790296/sem-oposicao-camara-aprova-seis-mps>>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>84</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **MP 759/2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>85</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 759 de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13 out. 2018.

legislativa, o que torna clarividente a prática de ato ilegal por parte da autoridade coatora”, que deveria ter encaminhado a proposição à apreciação da Câmara dos Deputados<sup>86</sup>.

O Mandado de Segurança foi distribuído à relatoria do Ministro Roberto Barroso que, em 19 de junho de 2017, apreciou a medida cautelar e entendeu haver plausibilidade no argumento de que o Senado Federal promoveu alterações substanciais no PLV 12 de 2017, violando o devido processo legislativo. De acordo com o relator, entre os elementos indicativos de modificações essenciais, havia a inclusão de parágrafos inexistentes no texto aprovado na Câmara dos Deputados, por exemplo, o que atribuiu à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a competência para disciplinar “Proposta de Manifestação de Aquisição”, por ocupante de imóvel da União regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações. Semelhantemente, a mudança do prazo para a doação de áreas urbanas e rurais de domínio da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) aos Municípios de Manaus e Rio Preto de Eva, certo que a extensão de prazo em mais de sete anos não pode ser considerada como ajuste de matéria meramente redacional. Ainda, a modificação no texto para que a possibilidade de instituição de “Condomínio Urbano Simples” não fosse restrita à Reurb, mas estendida a outras hipóteses, mediante a cláusula “inclusive para fins de Reurb”<sup>87</sup>.

Assim, foram suspensos os efeitos da aprovação do projeto de lei de conversão e determinado o retorno da proposição à Câmara dos Deputados, para deliberação sobre as emendas, no prazo regimental. Durante o prazo concedido, o relator determinou a permanência em vigor do texto original da medida provisória, em analogia ao art. 62, § 12, da Constituição Federal<sup>88</sup>.

De volta à Câmara, as oito emendas do Senado ao PLV 12 de 2017 foram submetidas ao plenário. A oposição tentou obstruir a votação, por entender que, em virtude das emendas, deveria haver nova discussão na Câmara, bem como por defender que o Congresso Nacional concentrar-se-ia no julgamento do afastamento do então Presidente, mas a base governista

---

<sup>86</sup> FARIAS FILHO, Luiz Lindbergh; HOFFMANN, Gleisi Helena; LIMA, Humberto Sérgio Costa; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; BEZERRA, Maria de Fátima; SOUSA, Maria Regina; PAIM, Paulo Renato; PIMENTEL, José Barroso; FLORENCE, Afonso Bandeira; FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira; DANIEL, João Somariva. **Petição Inicial do Mandado de Segurança 34.907**. Brasília, 9 jun. 2017. Disponível em: <[http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca\\_1\\_MS\\_34907.pdf](http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca_1_MS_34907.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2018, p. 10 e 25.

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.907. Impetrante: Luiz Lindbergh Farias Filho e Outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 19 de junho de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 23 jun. 2017.

<sup>88</sup> *Ibid.*

tinha número suficiente para garantir o andamento da deliberação<sup>89</sup>. Destarte, em 27 de junho de 2017, foi aprovada a redação final do projeto e, em 28 de junho do mesmo ano, a proposição foi remetida à sanção presidencial, por meio da Mensagem 13 de 2017<sup>90</sup>.

O projeto foi, ainda, objeto de veto parcial, consoante a Mensagem 232 de 11 de julho de 2017. Os vetos relacionaram-se à remissão de dívidas prevista na proposta de alteração do art. 3º da Lei 13.001 de 2014, pois não havia estimativa de seu impacto fiscal, nem da origem dos recursos; às alterações no programa de financiamento para aquisição de imóvel rural, propostas no art. 3º-A do projeto, e que retiravam do Executivo a flexibilidade de eventuais aperfeiçoamentos no programa; à proposta de inclusão do § 2º ao art. 16 da Lei 11.952 de 2009, estabelecendo a necessidade de vistoria, caso não fosse suficiente a análise de cumprimento das condições resolutivas do título de domínio ou do termo de concessão de uso, na regularização de áreas rurais na Amazônia Legal, pela documentação apresentada, por se entender que a matéria seria mais bem regulada de modo infralegal, com especificação de situações; à indicação do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) para constituir o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), com estatuto a ser aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça (§§ 3º e 8º do art. 76), por violação ao princípio da separação de poderes, alterando competências de órgão do Judiciário, e por violação à impessoalidade, por atribuir a entidade privada a constituição do ONR, em detrimento de outras; e, finalmente, à revogação dos dispositivos que disciplinam a averbação e o registro do direito de superfície (inciso V do art. 109 do projeto; item 20 do inciso II e item 39 do inciso I do art. 167 da Lei 6.015 de 1973), pois tal revogação causaria um vácuo legal e insegurança jurídica, já que o direito de superfície permanece como direito real, necessitando de registro imobiliário para se constituir e ser transferido<sup>91</sup>.

Todavia, na forma do art. 66, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, o Congresso Nacional não manteve o veto em certos pontos. Em 30 de agosto de 2017, foi rejeitado o veto ao dispositivo que altera os parâmetros para o financiamento na compra de imóvel rural com

---

<sup>89</sup> MORAIS, Ginny. **Câmara aprova emendas e conclui votação de MP sobre regularização fundiária**. Brasília: Rádio Câmara, 28 jun. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/537002-CAMARA-APROVA-EMENDAS-E-CONCLUI-VOTACAO-DE-MP-SOBRE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA.html>>. Acesso em: 14 out. 2018.

<sup>90</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 759 de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13 out. 2018.

<sup>91</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem 232 de 11 de julho de 2017**. Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-232.htm)>. Acesso em: 14 out. 2018.

os recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA), mantidas, portanto, as alterações nos arts. 3º<sup>92</sup> e 3º-A<sup>93</sup> da Lei 13.001 de 2014. Igualmente, foi derrubado o veto ao artigo que prevê casos de vistoria, se o exame da documentação não for suficiente para comprovar o cumprimento das condições resolutivas do contrato, mantendo-se o disposto no § 2º do art. 16 da Lei 11.952 de 2009<sup>94/95</sup>, nos termos da modificação operada pela nova lei.

Após todos os trâmites citados, finalmente, em 11 de julho de 2017, foi promulgada a Lei 13.465, cujo texto foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 12 de julho do mesmo ano — texto consolidado publicado no DOU de 8 de setembro de 2017.

Como será visto, a promulgação do novo texto não foi, porém, suficiente para estancar a insatisfação de parte da sociedade e da comunidade jurídica quanto às alterações normativas operadas. Assim, com a publicação da lei, alguns dos legitimados apresentaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5.771, 5.787 e 5.883, questionando a pertinência da nova norma à Constituição Federal.

O exame minudente desses pedidos tem extrema relevância para a avaliação precisa do novo diploma, sendo condição necessária a balizar uma interpretação jurídica segura, plausível e constitucional.

---

<sup>92</sup> Art. 3º Ficam remetidos os créditos de instalação concedidos com fundamento no inciso VI do *caput* do art. 73 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do *caput* do art. 17 da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por devedor.

<sup>93</sup> Art. 3º-A. O financiamento para aquisição de imóvel rural, ao amparo dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA), contratado a partir da publicação desta Lei fica sujeito às seguintes condições: I - o limite de crédito será de até R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) por beneficiário, podendo abranger até 100% (cem por cento) do valor dos itens objeto do financiamento, na forma do regulamento; II - o prazo de financiamento será de até trinta e cinco anos, incluídos até trinta e seis meses de carência, na forma do regulamento; III - o tomador do crédito não poderá apresentar renda bruta familiar que ultrapasse os R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), na forma do regulamento; IV - os valores limites estabelecidos nos incisos I e III deste artigo serão atualizados anualmente na mesma proporção da inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou índice que venha a substituí-lo.

<sup>94</sup> Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. § 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. § 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria.

<sup>95</sup> PIOVESAN, Eduardo. **Congresso derruba veto sobre financiamento de dívidas rurais; outros 7 vetos foram mantidos**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/542096-CONGRESSO-DERRUBA-VETO-SOBRE-FINANCIAMENTO-DE-DIVIDAS-RURAI-OUTROS-7-VETOS-FORAM-MANTIDOS.html>>. Acesso em: 14 out. 2018.

Nessa medida, a pretensão de se estabelecer parâmetros de aplicação passa necessariamente pelo estudo das discussões que seguiram à promulgação do novo marco, mediante análise das diversas ações diretas de inconstitucionalidade propostas no STF. É o que se passa a fazer na seção seguinte.

### ***1.2 Alegações de Inconstitucionalidade: Apresentação dos Principais Argumentos***

Tão logo promulgada a Lei 13.465 de 2017, novo estatuto da Reurb brasileira, deflagraram-se intensos debates a respeito da constitucionalidade de suas disposições. Nesse sentido, três foram as ADIs propostas contra o normativo, a saber, a ADI 5.771, ajuizada pelo então Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot Monteiro de Barros, impugnando a totalidade da Lei 13.465 de 2017; a ADI 5.787, do Partido dos Trabalhadores (PT), com a impugnação total, sob aspectos formais, e parcial, sob o ponto de vista material da lei; e a ADI 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), com a impugnação parcial do diploma.

As três ações estão reunidas, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do STF<sup>96/97</sup>, na relatoria do Ministro Luiz Fux, que determinou a aplicação do art. 12 da Lei 9.868 de 1999. Em conformidade com o citado dispositivo, havendo pedido cautelar — o que ocorreu em todas as ações diretas, nas quais foi solicitada a suspensão da vigência da lei —, é possível, após prestadas as informações devidas, pela Presidência da República e pelo Congresso Nacional, e juntadas as manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU) e do PGR, a submissão do processo diretamente ao plenário, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação, em face da relevância da matéria e de seu especial significado.

O Relator das Ações Diretas, Ministro Luiz Fux, de modo a permitir a instrução do julgamento, solicitou informações à Presidência da República — composta das manifestações de diversos órgãos e entidades, como a Consultoria-Geral da União, o então Ministério das Cidades, entre outros, condensadas pela informativa da AGU — e à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, os quais, unanimemente, defenderam a constitucionalidade da lei.

---

<sup>96</sup> Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Órgão Prolator: Presidência — Carmen Lúcia. Brasília, DF, 3 de outubro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 6 out. 2017.

### 1.2.1 Exame a Respeito da Relevância e da Urgência da Medida Provisória

As peças inaugurais apresentaram impugnações de índole formal e material. A respeito das inconstitucionalidades formais, nas ADIs 5.771 e 5.787, o PGR e o PT apontaram a suposta ausência de elementos que evidenciem a urgência na edição da MP, em violação ao art. 62, *caput*, da CF.

As informações refutaram a alegação, por entenderem que os requisitos que lhes são próprios estariam claros na exposição de motivos da MP 759 de 2016<sup>98</sup>, de acordo com a qual a desconformidade entre norma e realidade impede o exercício pleno do direito social à moradia, demandando respostas governamentais céleres<sup>99</sup>. Segundo afirmado, nos anos de vigência da Lei 11.977 de 2009, foi possível constatar a insuficiência de seus instrumentos legais, pois trabalhava com uma noção de informalidade limitada a assentamentos urbanos que surgiram com irregularidades na ocupação do solo, excluindo-se os núcleos informais constituídos como sedes municipais e conjuntos habitacionais; pressupunha a existência de lei local definidora do perímetro urbano ou das áreas de expansão urbana, ausente em grande parte dos municípios<sup>100</sup>; e se pautava nos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, sendo que estudos apontam que eles demoram mais tempo que uma ação judicial de usucapião<sup>101</sup>.

Argumentaram, ainda, que a presença dos requisitos constitucionais de urgência e relevância requer um exame essencialmente político, de conveniência e oportunidade, pelo Chefe do Executivo e pelo Congresso Nacional, sendo defeso ao Poder Judiciário adentrar neste mérito, como já reconhecido pelo STF, salvo em casos excepcionalíssimos de excesso

---

<sup>98</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.771**. Brasília, 6 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 2.

<sup>99</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, DF: 21 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2017, p. 1.

<sup>100</sup> BRASIL. **Nota Técnica 73/2017/DAFU/SNDU-MCIDADES na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 29.

<sup>101</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00388/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília 15 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 2.

de poder<sup>102</sup>. Também atinente à jurisprudência do STF, a AGU — em sua manifestação, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal, pelo qual “quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado”<sup>103</sup> — destacou que, nada obstante o caráter não pacífico do entendimento, há diversos julgados nos quais se considera que a conversão da MP em lei prejudica o exame da urgência e da relevância<sup>104</sup>.

Outro aspecto suscitado nas informações do Senado Federal foi o atinente à separação de poderes, segundo o qual o STF não poderia arvorar-se à posição de instância revisora da política de regularização fundiária, em detrimento do Parlamento, como representante da vontade popular. Realçou-se que, embora oriunda de uma medida provisória, a Lei 13.465 de 2017 foi extensamente debatida com a sociedade e entre os parlamentares. Não por outro motivo, recebeu 732 emendas, além de diversas contribuições de entidades e da sociedade civil, em quatro audiências públicas realizadas<sup>105</sup>. Destacou-se, ainda, que a MP convertida na Lei 13.465 de 2017 foi processada dentro dos estritos ditames constitucionais e regimentais<sup>106</sup>.

De fato, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que, em regra, não cabe ao Poder Judiciário verificar os requisitos da MP, pois são conceitos jurídicos indeterminados

---

<sup>102</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 8.

<sup>103</sup> Em que pese o texto expresso da Constituição, “o Supremo Tribunal Federal entende que Advogado-Geral da União e, nos estados, o Procurador-Geral do Estado, não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela inconstitucionalidade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 739.998. Agravante: Prefeito Municipal de Natal e Outro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 12 de agosto de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 27 ago. 2014).

<sup>104</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manifestação na ADI 5.771**. Brasília, 8 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 10.

<sup>105</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.787**. Brasília, 3 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 3 nov. 2018, p. 3-4, 8 e 10.

<sup>106</sup> BRASIL. Presidência da Câmara dos Deputados. **Ofício 162/SGM/P/2018 da ADI 5.883**. Brasília, 5 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

adstritos à discricionariedade política do Poder Executivo, certo que, na hipótese, não houve situação extrema a autorizar a substituição do exame subjetivo desses requisitos<sup>107</sup>.

Sobre esse tema, o Procurador-Geral ressaltou, ainda, que “os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias”, além de não ser possível alegar urgência na alteração de mais de uma dezena de leis aprovadas, algumas das quais com mais de uma década de vigência. Afirmou que a lei, precisamente por ser fruto de medida provisória, foi positivada sem a elaboração de estudos técnicos e a indispensável participação popular<sup>108</sup>.

O argumento de que o problema fundiário brasileiro remonta ao período colonial<sup>109</sup> foi também destacado pelo autor da ADI 5.787, embora curiosamente dissinta-se do fato de que, durante o mandato presidencial de eleito pelo próprio Partido dos Trabalhadores, houve a edição de medida provisória para tratar da regularização fundiária, incluindo a revogada Lei 11.977 de 2009, fruto da conversão da MP 459 do mesmo ano.

Entretanto, urge enfrentar a questão, de modo a verificar se o argumento é verdadeiro e, caso afirmativo, se seria suficiente para rechaçar os requisitos de relevância e urgência da MP 759, convertida na Lei 13.465 de 2017. Nesse sentido, passa-se a examinar a história fundiária brasileira, desde o período colonial, e se os problemas de irregularidade atualmente existentes podem mesmo ser remetidos ao regime de sesmarias, a ponto de afastar a premência do tratamento da matéria.

Com efeito, o Brasil, a exemplo das colônias tropicais de modo mais geral, não teve sua ocupação constituída, como nas zonas temperadas, mediante colônias de povoamento, mas com o intuito extrativista e de exploração, no âmbito do comércio europeu<sup>110</sup>. Na

---

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.855. Requerente: Partido Republicano Brasileiro (PRB). Intimado: Presidente da República. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 10 de abril de 2019. **Informativo 937 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo937.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>108</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 11, 15 e 31.

<sup>109</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 11.

<sup>110</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 22 e 30.

verdade, Leroy-Beaulieu esclarece que existem três tipos básicos de colônia: as de exploração; as de povoamento; e as mistas<sup>111</sup>.

Inicialmente, as colônias de povoamento são caracterizadas pela considerável imigração<sup>112</sup> de pessoas que não buscavam “fazer a América”, mas fugir das lutas político-religiosas europeias, com o intuito de “reconstruir um lar desfeito ou ameaçado”. Tais pessoas, pelas razões que as movia, procuravam áreas dotadas de condições naturais semelhantes às da Europa, por isso deslocavam-se para as regiões da zona temperada<sup>113</sup>. Nesses locais, embora as terras fossem inferiores às colônias dos trópicos, a liberdade de condução das atividades é uma das grandes causas de sua prosperidade, aliada à natureza das instituições políticas implantadas, mais favoráveis ao desenvolvimento e ao cultivo da terra. Outro fator a ser considerado é o entrave à apropriação de terras não cultivadas, o que dificultou a manutenção de grandes latifúndios nas mãos de poucos, favorecendo o caráter mais equitativo da distribuição de terras<sup>114</sup>.

Por outro lado, as colônias de exploração, implantadas nos trópicos, pela dupla influência da escravidão e do pacto colonial, foram direcionadas ao cultivo de produtos destinados à exportação, sem preocupações com a constituição de sociedades — o absentismo dos proprietários, a inexistência das classes médias e a opressão de uma vasta quantidade de pessoas, desprovidas de direitos, em prol da exploração excessiva da terra, em torno, muitas vezes, de um único produto, foi o que ditou o ritmo da ocupação<sup>115</sup>.

A empresa simplesmente espoliativa e extrativa dá lugar à ocupação econômica do território brasileiro apenas como consequência da pressão política exercida pelas demais nações europeias sobre Portugal, sob o argumento de que os portugueses não teriam direito às terras que não houvessem ocupado. Da fácil extração de metais preciosos, passa-se, assim, à exploração agrícola das terras brasileiras<sup>116</sup>. Há, pois, o deslocamento da base da colonização

---

<sup>111</sup> LEROY-BEAULIEU, Paul. **De la colonisation chez les peuples modernes**. 2. ed. Paris: Guillaumin, 1882, p. VII.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 26.

<sup>114</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. II, Livro Quarto. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/051120150019\\_SMITH1996ariquezadasnacoesvol.02.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/051120150019_SMITH1996ariquezadasnacoesvol.02.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2017, p. 70-71.

<sup>115</sup> LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, p. 197.

<sup>116</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 26-29.

da pura extração de “riqueza mineral, vegetal ou animal — o ouro, a prata, a madeira” etc., para o desenvolvimento de riqueza local, por meio da agricultura, da sesmaria<sup>117</sup> e, enfim, da grande lavoura escravocrata<sup>118</sup>.

No entanto, não foi uma típica civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil com a lavoura de cana-de-açúcar. O que os colonizadores vinham buscar “era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho”, a mesma que obtinham na Índia, com especiarias e metais preciosos. Assim, os lucros obtidos com a plantação de cana e a fabricação de açúcar para mercados europeus compensaram, de início, o esforço — de mãos e pés negros —, “mas era preciso que fosse muito simplificado, restringindo-se ao estrito necessário às diferentes operações”<sup>119</sup>.

As origens de nossa formação colonial não foram propícias, portanto, ao desenvolvimento de aptidões políticas e de organização do território. O Brasil representava para a corte de Lisboa apenas uma fonte de riqueza a ser economicamente explorada e quando, finalmente, a Metrópole cogitou organizar a colônia, “o processo das capitâneas adotado por D. João III enquadrava-se rigorosamente na ideia formulada mais de um século antes pelo Infante D. Henrique para a exploração comercial da África”<sup>120</sup>.

Do mesmo modo, a divisão do território em províncias também foi determinada por critério quase exclusivamente financeiro, baseado na “conveniência de utilizar-se com a maior eficácia possível das riquezas do Brasil”. Por consequência, “durante mais de dois séculos a situação das populações distribuídas pelo território já ocupado” foi, nitidamente, a de “simples colonos empenhados em aproveitar as riquezas naturais do país, sem quaisquer preocupações sérias de constituírem uma coletividade coordenada”<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> As sesmarias foram terrenos doados pelo Governo de Portugal a particulares, para fomentar a exploração das terras brasileiras e “marcar presença diante das disputas territoriais com a Espanha”, além de gerar a arrecadação de impostos, já que ao proprietário incumbia o pagamento de dízimo sobre a produção agrícola. Nessas áreas, uma légua equivalia a 6.600m (SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 5).

<sup>118</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003, p. 79.

<sup>119</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 49.

<sup>120</sup> AMARAL, Antônio José de Azevedo. **O estado autoritário e a realidade nacional**. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 2014. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/366497.PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2017, p. 6.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

Inicialmente, a ocupação do Novo Mundo foi restrita a pontos afastados na costa: “feitorias minúsculas que eram entrepostos de comércio dentro da primeira manifestação da existência econômica da terra — a exploração do pau-brasil”<sup>122</sup>. Os locais povoados, “conquistados à mata e ao índio”, não passavam geralmente de “manchas dispersas, ao longo do litoral, mal plantadas na terra e quase independentes dela”<sup>123</sup>. Com o tempo, os adventícios foram se concentrando na faixa litorânea, evidenciando “o caráter predominante da colonização: agrícola — donde a preferência pelas férteis, úmidas e quentes baixadas de marinha”. Somente no segundo século tem início a penetração do povoamento para o interior<sup>124</sup>.

Foram diversos os tipos de expedição levadas a efeito no período colonial e que resultaram na exploração do território brasileiro e na dilatação de suas fronteiras. Nesse contexto, as bandeiras, expedições de iniciativa particular e destinadas a obtenção de lucros; e as monções, expedições fluviais paulistas, deflagradas pelo descobrimento das minas do Coxipó-Mirim, que partiam de Porto Feliz<sup>125</sup>. Essa “colonização por enxames bandeirantes” intensificou-se em meados do séc. II até o começo do séc. IV, podendo ser distinguida em três períodos: o primeiro, do “ciclo do ouro de lavagem”, o qual é litorâneo, com preponderância da influência oficial e “vai dos primeiros tempos da colonização” até a segunda metade do séc. II; o segundo, da “caça ao índio”, inicia-se em “1562 e vai até 1696, com o seu clímax em 1628-80”; o terceiro, do “grande ciclo do ouro”, principia em “1693, com a bandeira de Fernão Dias Paes”, e vai até o fim do séc. III, caracterizando-se pela “grande e rápida expansão para os chapadões mineiros, goianos e mato-grossenses”<sup>126</sup>.

São, pois, similares as histórias de diversos estados brasileiros, podendo-se distinguir em grupos. A região Nordeste, por exemplo, teve seu território voltado, basicamente, à exploração da indústria açucareira, ressalvado o plantio de algodão no Maranhão, e do tabaco, em certas áreas de Pernambuco e de Alagoas. No entanto, a efetiva ocupação dos sertões, compreendidos, “grosso modo, entre o Rio São Francisco e o Parnaíba”, ocorreu de meados

---

<sup>122</sup> BRUNO, Emani Silva. **História do Brasil: geral e regional**. Vol. VII: Brasil (história geral). São Paulo: Cultrix, 1967, p. 17.

<sup>123</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Monções**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 15.

<sup>124</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 39.

<sup>125</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 135-136.

<sup>126</sup> VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973, p. 87.

do séc. XVII a meados do XVIII, pela fixação de currais de gado, destinada a “atender ao crescente consumo de carne dos grandes mercados do litoral”, desenvolvendo-se um conjunto de condições de edificação e vestuário diferentes do quadro cultural da costa, denominado civilização do couro<sup>127</sup>. De outro lado, o extremo norte brasileiro foi ocupado de meados do séc. XVII a meados do XVIII, em decorrência do “apresamento ou resgate de bugres, dessa forma incorporados à empreitada colonizadora”, da extração de “drogas do sertão” e, em menor medida, para estabelecimento de lavouras e currais de gado<sup>128</sup>, sem contar a intervenção de outro fator de índole local: as missões católicas destinadas a catequizar o gentio<sup>129</sup>.

Por sua vez, a ocupação do sul “resultou da abertura do Caminho do Sul, da expansão dos paulistas e lagunenses interessados na indústria pastoril e no comércio de gado e do interesse do governo de Portugal em consolidar o seu domínio sobre a Colônia do Sacramento”<sup>130</sup>. A outro giro, no Centro-Oeste, a ocupação foi guiada pela descoberta de ouro, na primeira metade do séc. XVIII, tendo como principal suporte a indústria mineradora, mediante a exploração aurífera e, em menor escala, de garimpo de diamante. No mais, o pastoreio e a lavoura foram esboçados apenas para o atendimento, ainda que insuficiente, das necessidades locais<sup>131</sup>. Semelhantemente, a história de Minas Gerais, caracterizada pela “internação do povoamento e a ocupação das terras montanhosas, em seguida à descoberta das jazidas de ouro”, que “atirava os povoadores para brenhas distantes, permanecendo entre eles e os focos de origem o deserto”, sendo tardio o povoamento das zonas intermédias<sup>132</sup>.

Assim, “converge a história de São Paulo, Minas, Goiás e Mato Grosso”, pautada na ambição pela prata, pelo ouro e pelas pedras preciosas que, por quase dois séculos, foram apenas ilusões, confundindo-se, assim, as bandeiras de caça ao gentio em decorrência da esterilidade das bandeiras de mineração<sup>133</sup>. Verdadeiramente, o aprisionamento de índios, reduzidos à escravidão, pelo cativoiro daqueles tomados em justa guerra ou em casos

---

<sup>127</sup> BRUNO, Ernani Silva. **História do Brasil**: geral e regional. Vol. II: Nordeste. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 27 e 77-78.

<sup>128</sup> *Id.*, **História do Brasil**: geral e regional. Vol. I: Amazônia. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 45-46.

<sup>129</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 37.

<sup>130</sup> BRUNO, Ernani Silva. **História do Brasil**: geral e regional. Vol. V: São Paulo e o Sul. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 71.

<sup>131</sup> *Id.*, **História do Brasil**: geral e regional. Vol. VI: grande Oeste. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 27.

<sup>132</sup> *Id.*, **História do Brasil**: geral e regional. Vol. IV: Rio de Minas. São Paulo: Cultrix, 1967, p. 49-50.

<sup>133</sup> PRADO, Paulo. **Retrato do Brasil**: ensaio sobre a tristeza brasileira. 2. ed. São Paulo: IBRASA; INL, 1981, p. 55-56.

especiais, de acordo com a legislação da época, além da busca por materiais preciosos, foi o que moveu as expedições aos longínquos sertões brasileiros, por destemidos exploradores paulistas e mineiros<sup>134</sup>.

Encontrado o ouro, era pouco o tempo necessário para abater o mato cerrado. Também curto era o tempo que intermediava a notícia das arrobas de metal fornecidas e o êxodo e a chegada de população destinada à exploração das minas. Nessas condições, era difícil “tentar estabelecer qualquer ordem política e governo econômico”, até mesmo em decorrência da distância e das dificuldades de comunicação<sup>135</sup>.

Decerto, enquanto na América espanhola o traçado dos centros demonstra o esforço de vencer a paisagem agreste, na América portuguesa, “a colônia é simples lugar de passagem, para o governo como para os súditos”<sup>136</sup>. Embora esse imperfeito deslocamento tenha gerado, enfim, mais do que um “fortuito contato com o meio e com a gente nativa”<sup>137</sup>.

Ocorre que a internação do povoamento agravou o problema do poder de fato dos grandes proprietários rurais, enfraquecendo o poder das autoridades, o que tornou cada vez mais difícil “as possibilidades de se fazerem cumprir decisões de administração ou de justiça”<sup>138</sup>. Nesse seguimento, pode-se concluir que não apenas a inexistência de qualquer sentido ordenador da ocupação contribuiu para a desorganização dos núcleos constituídos, como também a própria impossibilidade de seu implemento, ainda que houvesse alguma intenção dessa ordem por parte do Governo Central.

A distribuição de população no território colonial era fortemente irregular e, embora alguns núcleos tenham sido bastante densos, sua localização era esparsa, havendo extensas áreas separando-os entre si. O aspecto geral do povoamento, “guardadas naturalmente as devidas proporções quantitativas, é mais ou menos o mesmo de hoje”<sup>139</sup>. É interessante notar, porém, que, mesmo diante de escassos elementos e das consideráveis distâncias entre os

---

<sup>134</sup> AZEVEDO, Francisco Ferreira dos Santos. **Anuario historico, geográfico e descriptivo do estado de Goyaz para 1910**. Brasília, SPHAN/8ª DR, 1987, p. 38.

<sup>135</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 142-143.

<sup>136</sup> *Id.* **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 96-99.

<sup>137</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003, p. 79.

<sup>138</sup> BRUNO, Ernani Silva. **História do Brasil: geral e regional**. Vol. VII: Brasil (história geral). São Paulo: Cultrix, 1967, p. 79.

<sup>139</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 36-37.

núcleos, foram efetivamente criados centros de povoamentos estáveis, no interior do território nacional, como é o caso de Cuiabá<sup>140</sup> e de diversos outros em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Afinal, “muitos paulistas deixaram-se ficar nas paragens do ouro, voltados para o amanhã da terra”, quando cessada a febre da mineração, “aí aplicando, nas sesmarias obtidas, o que lhes havia rendido a lavra”<sup>141</sup>.

A existência era fundada na economia extrovertida, gerando-se, isso sim, um “monstruoso e desordenado empreendimento capitalista”, o qual é tão absorvente “que releva para um plano inferior o que não lhe possa servir imediatamente”<sup>142</sup>. Nesse sentido, não houve mesmo qualquer tipo de preocupação com a organização dos núcleos formados. Excepcionado o caso de São Paulo, a ocupação efetiva do interior, afastado da costa, deu-se apenas com a marcha contínua das fazendas de gado no sertão nordestino, além da morosa e escassa infiltração na bacia amazônica. A dispersão intensa e rápida pelo interior foi desencadeada somente na primeira metade do séc. XVIII, com a descoberta do ouro, em Minas Gerais (no derradeiro decênio do séc. XVII), em Cuiabá, no ano de 1719, e em Goiás, seis anos mais tarde. Nesse momento, levas e levas de povoadores passaram a afluir para o coração do continente<sup>143</sup>.

Desse modo, embora não se suponha a determinação mecânica e imediata, em relação de “causa-efeito”, entre o modo de colonização do Brasil e a atual desordem fundiária do respectivo território<sup>144</sup> — apenas um dos elementos a serem considerados —, fica demonstrado que a constituição dos núcleos populacionais brasileiros foi voltada à exploração da terra e à extração de recursos, o que gerou caos fundiário e desigualdade, em certa medida, ainda identificável na realidade brasileira atual.

Não se pode perder de vista, contudo, que, para além do início turbulento da realidade fundiária nacional, ligada ao campo, foi mais recente, entre os séculos XIX e XX, o lançamento das bases do urbanismo periférico brasileiro, quando começa a se consolidar o processo de urbanização da sociedade, “impulsionado pela emergência do trabalhador livre,

---

<sup>140</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 149.

<sup>141</sup> LEITE, Mário. **Paulistas e Mineiros: plantadores de cidades**. São Paulo: EDART, 1961, p. 166.

<sup>142</sup> HOLANDA, *op. cit.*, p. 150.

<sup>143</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 39-40.

<sup>144</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 23.

pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente”. Nesse sentido, sem desmentir a existência de problemas que remontam à colonização, pode-se afirmar que é a partir, especialmente, dos anos 1930, que surgem as dificuldades especificamente ligadas à concepção do espaço urbano<sup>145</sup>.

Essas constatações levam a uma pergunta essencialmente importante ao estudo do tema: se, durante séculos, a falta de organização ocupacional foi uma característica brasileira, haveria relevância e urgência na edição de normas destinadas a oferecer soluções para a questão?

Com efeito, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em seu relatório “Terra urbana para todos”, afirma que “a segurança da posse é uma condição prévia para o investimento local”, já que não se investe em algo inseguro e, mesmo os pobres, consoante a experiência internacional, investem tudo o que podem desde que haja segurança razoável<sup>146</sup>. Por certo, a insegurança fundiária é um dos principais fatores que bloqueiam o desenvolvimento econômico<sup>147</sup>, além do social, tornando inacessíveis a habitação adequada e a efetiva afirmação do direito à cidade<sup>148</sup>. Nessa linha, importa discutir a regularização fundiária ante a necessidade de segurança e estabilização.

A segurança jurídica é um conceito ou princípio que, sob o ponto de vista objetivo, diz respeito à estabilidade das relações jurídicas<sup>149</sup>. Ora considerado um valor; ora, princípio; ora, uma “norma fundamental da estrutura orgânica de qualquer sistema normativo”, a segurança

---

<sup>145</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2019, p. 22.

<sup>146</sup> UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Urban land for all**. Nairobi: UN-Habitat, 2004. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1706&alt=1>>. Acesso em: 1º mar. 2018, p. 3.

<sup>147</sup> COMBY, Joseph. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. In: symposium de la Banque mondiale. **Anais**. Washington, maio 2007. Disponível em: <<http://www.comby-foncier.com/prop-cout-moderne.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018, p. 1.

<sup>148</sup> SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline; LANDY, Frederic. **Megacity Slums: Social Exclusion, Space and Urban Policies in Brazil and India**. Vol. I. London: Imperial College Press, 2014, p. 124.

<sup>149</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54º da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99). In: DIAS, Jorge de Figueiredo; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; COSTA, José de Faria (Org.). **Ars iudicandi: estudos em homenagem ao Prof. Doutor Antônio Castanheira Neves**. Vol. III. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, p. 537-593, 2008, p. 540-541.

jurídica refere-se à necessidade de certeza<sup>150</sup>. Nessa medida, demanda precisão e determinabilidade, com escopo em normas que garantam “estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito”<sup>151</sup>.

Deveras, a formação conceitual da segurança jurídica remete-se muito mais a conquistas políticas da sociedade que a operações lógicas de elaboração. A exigência de certeza é uma das necessidades humanas básicas, que o Direito incorpora e satisfaz mediante a dimensão jurídica de segurança. Sua evolução é paralela à ideia genérica de segurança, não sendo difícil inferir que “a luta para satisfazer a necessidade de segurança tem sido um dos principais motores da história jurídica”, de modo que sua função e seu alcance “dependerão das lutas políticas e das vicissitudes culturais de cada tipo de sociedade”<sup>152</sup>.

Para Olivier Dutheille e Lamothe, uma das principais noções de segurança é justamente a garantia de direitos, prevista no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, de acordo com a qual a sociedade em que não haja garantia de direitos não possui uma constituição<sup>153</sup>. A propósito, pode-se dizer que o próprio Direito existe para a satisfação de um desejo de certeza e de segurança nas relações sociais<sup>154</sup>. No Estado de Direito, a segurança jurídica é mesmo um valor legal indispensável para a conquista de todos os demais direitos constitucionais<sup>155</sup>.

A ideia de estabilidade passa pela intangibilidade de determinadas situações de fato, bem como pela previsibilidade quanto à atuação estatal futura<sup>156</sup>. Assim, “na prescrição, na usucapião, na proteção da posse civil e do *status quo* internacional, são justificados os efeitos

---

<sup>150</sup> MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 09, n. 1, p. 27-49, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/23262/19532>>. Acesso em: 3 mar. 2018, p. 29.

<sup>151</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257-258.

<sup>152</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La seguridad jurídica**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1994, p. 23-24.

<sup>153</sup> LAMOTHE, Olivier Dutheille e. La sécurité juridique: Le point de vue du juge constitutionnel. In: L'ACCU EIL DE HAUTS MAGISTRATS BRESILIENS. **Anais**. 20 set. 2005. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securejuridique.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>154</sup> SICHES, Luis Recasens. **Tratado general de Filosofía del Derecho**. 19. ed. México: Editorial Porrúa, 2008, p. 218.

<sup>155</sup> PÉREZ LUÑO, *op. cit.*, p. 27-28.

<sup>156</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 175.

legais do estado ilegal em mérito da firmeza, isto é, da segurança da vida jurídica”<sup>157</sup>; entretanto, em que pese a importância da segurança, fato é que a regularização fundiária está situada no limite entre o incentivo à ilegalidade e a necessidade de estabilização.

Sem dúvida, há grandes benefícios na edição de normas sobre segurança fundiária, já que o direito à moradia adequada “guarda íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana” e consiste em uma das condições materiais mínimas para viver com saúde e bem-estar<sup>158</sup>. Por isso não se pode mais aceitar que uma grande parcela da população viva à margem da lei e das garantias jurídicas.

Não é admissível que a insegurança fundiária prossiga sendo utilizada como justificativa para a expulsão arbitrária de pessoas, a demolição de construções e a ausência de serviços públicos adequados nessas áreas. Sem mencionar o fato de que a falta de legalização de terras e a insegurança da posse desencoraja os investimentos pelos próprios moradores e interessados em empreender na localidade. Nesse contexto, a regularização fundiária torna possível a afirmação do direito à habitação adequada e a melhoria das condições de vida das populações urbanas, bem como o aquecimento da economia local, motivo pelo qual é parte do conjunto de leis associado ao “direito à cidade”<sup>159</sup> e as respectivas funções socioeconômicas.

O Comentário 4 do Comitê das Nações Unidas esclarece que, por moradia adequada, prevista como direito fundamental da pessoa, no art. 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 — ratificado pelo Brasil em 1992, nos termos do Decreto 591 de 6 de julho —, deve ser compreendida aquela dotada de segurança da posse contra despejos forçados ou outras ameaças; disponibilidade de serviços e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização não perigosa, próxima a oportunidades de emprego e serviços sociais; e adequação cultural<sup>160</sup>. Note-se que a primeira diretriz apresentada refere-se justamente a segurança fundiária, certo que “despejos em grande

---

<sup>157</sup> RADBRUCH, Gustav. **Filosofia del Derecho**. 2. ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1944, p. 99.

<sup>158</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 267.

<sup>159</sup> SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline; LANDY, Frederic. **Megacity Slums: Social Exclusion, Space and Urban Policies in Brazil and India**. Vol. I. London: Imperial College Press, 2014, p. 124.

<sup>160</sup> COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n. 4: o direito à moradia adequada**. ONU, 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

escala podem, em geral, ser justificados apenas em circunstâncias muito excepcionais e somente se sua realização estiver em conformidade com os princípios relevantes do direito internacional e de acordo com a legislação brasileira”, desde que as pessoas removidas não se tornem vulneráveis a “violações de direitos humanos”<sup>161</sup>.

Decerto, sem segurança fundiária não há como viver com dignidade e paz, obrigando-se o ocupante a viver de modo sempre precário<sup>162</sup>. Nessa linha, é indispensável que o Estado observe os três tipos de obrigações que possui perante o direito à moradia adequada, incluindo seu dever de abstenção de atos que configurem ofensa a esse direito; sua obrigação de proteção da moradia contra a indevida intervenção de terceiros; e seu papel de executar políticas públicas destinadas à promoção da moradia, a qual integra o mínimo existencial<sup>163</sup>.

Por sua vez, a noção de “mínimo existencial”, de nítido caráter constitucional, está amparada pelos princípios de “dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade, solidariedade” e pelo objetivo de redução de desigualdades regionais e sociais, reclamando efetivação imediata<sup>164</sup>. Em que pese a importância do conceito, é certo que grande parte da população brasileira ainda vive à margem dessa mínima proteção, apenas reconhecida no campo normativo, mas negada, na prática, a expressivas parcelas da população desprovida de bens ou direitos essenciais à condição digna de vida. É grande o número de pessoas expostas à insegurança alimentar, às moradias inadequadas e à absoluta miséria, sem acesso ao saneamento básico, à saúde ou à educação de qualidade. Tais cidadãos são deixados à margem de diversas conquistas civilizatórias, próprias do Estado Democrático de Direito,

---

<sup>161</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>. Acesso em: 3 mar. 2018, p. 15.

<sup>162</sup> MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 1, p. 27-49, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/23262/19532>>. Acesso em: 3 mar. 2018, p. 36.

<sup>163</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *op. cit.*, p. 39.

<sup>164</sup> OLIVEIRA, Alexandre Machado de; BORGES, Antônio de Moura. Limitações ao princípio da capacidade contributiva: mínimo existencial e confisco. **CONPEDI Law Review**. Uruguai, vol. 2, n. 4, p. 180-200, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/367/367>>. Acesso em: 3 mar. 2018, p. 193.

sofrendo privações de toda ordem, o que também compromete sua capacidade de exercício pleno e consciente de seus direitos civis e políticos<sup>165</sup>.

Referente à segurança fundiária, o reconhecimento de seu caráter integrante do mínimo existencial tem como resultado básico o fato de que óbices financeiros não podem ser levantados como impeditivos absolutos de sua concretização. Por certo, restrições de índole orçamentária não são por si sós razões válidas alegáveis pelo Estado para justificar lesões aos direitos fundamentais e o descumprimento de ordens constitucionais<sup>166</sup>.

A urgência da segurança da posse é “uma das reivindicações basilares das reformas agrária e urbana”, que exigem do Estado a execução de planos e ações voltados a políticas redistributivas de acesso à terra. A política de regularização avança como uma das formas de se superarem as precariedades no acesso à moradia, visando conter “a desigualdade reproduzida pela urbanização”<sup>167</sup>.

Ademais, a política de regularização, em um contexto de crise financeira do Estado, viabiliza o necessário incremento da arrecadação fiscal, relacionada aos impostos sobre imóveis, além de incentivar investimentos privados e transações imobiliárias, permitindo a retomada do crescimento econômico.

A concessão de títulos e a definição de direitos contribuem para diminuir os custos de negociação<sup>168</sup>; facilitam a obtenção de capital a custo limitado, já que a garantia imobiliária reduz a inadimplência dos empréstimos e dos financiamentos, gerando uma efetiva diminuição da taxa de juros sobre o capital — o que é relevante diante da alta capacidade do

---

<sup>165</sup> SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 4, p. 1.644-1.689, 2016, p. 1.647.

<sup>166</sup> CORTI, Horácio G. Derechos Fundamentales y presupuesto público: una renovada relación em el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 155-161 e 185.

<sup>167</sup> RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 1-2.

<sup>168</sup> COASE, Ronald. O problema do custo social. Tradução de Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. **The Journal of Law & Economics**. Vol. 3, Issue 1, 2008. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod\\_resource/content/1/custosocial.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod_resource/content/1/custosocial.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2019, p. 15.

tráfico imobiliário para a criação de postos de trabalho e a circulação de riqueza<sup>169</sup>; e introduzem, no mercado, novos ativos financeiros<sup>170</sup>.

Não se entende, porém, a regularização por simples forma de obtenção de títulos de propriedade, como se a segurança fundiária se resumisse à garantia de domínio do indivíduo, entendido como poder material e direto do titular sobre o solo, mas igualmente um modo de afirmação do direito à cidade e de garantia de acesso à habitação digna, acompanhada de condições mínimas, de infraestrutura e de serviços urbanos<sup>171</sup>. A segurança que se visa vai, portanto, muito além de uma certeza estática, pela qual se garante a simples fixação do indivíduo em determinada localidade, mas compreende também a previsibilidade dinâmica de implantação de condições de dignidade e de cidadania.

Por todo o exposto, embora seja precisa a informação de que o problema fundiário brasileiro em parte decorre do modelo de colonização perpetrado desde seu “descobrimento”, é igualmente verdade o caráter fundamental da garantia da segurança fundiária. Não se pode erigir a falta de solução para o problema, durante longos anos, como justificativa para a manutenção de cidades inacabadas, o que apenas contribui para o agravamento da questão, avultando-se a complexidade jurídica, para cuja solução cada vez mais instrumentos se fazem necessários.

Nessa linha, entende-se demonstrados os requisitos de relevância e urgência da MP 759, a despeito de, como afirmado pelos autores das ADIs 5.771 e 5.787, verdadeiramente, as dificuldades no tratamento da situação fundiária nacional serem seculares. A presença dos requisitos, a exemplo da MP 459, é ainda mais evidente, no contexto atual, diante da necessidade de se superar a crise econômica do Estado brasileiro. Envolvem, portanto, primacialmente, a segurança fundiária, que se relaciona, de um lado, à dignidade e ao direito à moradia adequada e, de outro, à retomada do crescimento econômico, como demonstrado.

---

<sup>169</sup> PONTES, Ted Luiz Rocha; CAMINHA, Uinie. Uma análise econômica da alienação fiduciária em garantia dos bens imóveis. *Scientia Iuris*. Londrina, Vol. 20, N. 1, p. 221-248, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/20241/18803>>. Acesso em: 27 jul. 2019, p. 222, 233 e 244.

<sup>170</sup> SOTO, Hernando de. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Reading: Black Swan, 2001, p. 47-61.

<sup>171</sup> D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, n. 32, p. 201-229, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>>. Acesso em: 3 mar. 2018, p. 204.

### 1.2.2 Demais Alegações sobre a Inconstitucionalidade Formal

O PGR e o PT também salientaram a pretensa alteração de conteúdos cujo tratamento é vedado à MP, em descumprimento ao art. 62, § 1º, inciso I, alínea “b”, e inciso III, da CF, como a suposta modificação de matéria reservada à lei complementar (LC)<sup>172</sup> — pela revogação dos arts. 14 e 15 da LC 76 de 1993, os quais tratavam do processo de desapropriação de imóvel rural — e a inclusão de dispositivos sobre Direito Processual Civil (incisos X e XI do art. 799 do CPC)<sup>173</sup>.

Para a Presidência da República, porém, tal abordagem não seria procedente, já que as matérias alteradas pela Lei 13.465 de 2017, embora fossem disciplinadas por LC, não lhe eram reservadas, na medida em que não diziam respeito a procedimento em matéria de desapropriação, mas ao regime jurídico de pagamento das respectivas indenizações<sup>174</sup>, cuja alteração foi relevante justamente para adequação ao disposto na nova redação do art. 100 da CF<sup>175</sup>.

Foram igualmente afastadas as alegações de que a MP tratou de matéria própria de Direito Processual Civil, sob os argumentos de que os referidos dispositivos não constavam de seu texto original, e de que o “Legislativo está autorizado a veicular matéria processual, mediante emenda parlamentar, no bojo do projeto de lei de conversão, já que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União”<sup>176</sup>.

O PT defendeu, ainda, a transgressão ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de acordo com o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do

---

<sup>172</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 3.

<sup>173</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 17-18.

<sup>174</sup> BRASIL. Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Informações 00014/2017/CGC/PFE-IN CRA-SEDE/PGF/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 2.

<sup>175</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 10.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 13-14.

seu impacto orçamentário e financeiro. Para o demandante, os §§ 2º e 3º do art. 11-C da Lei 9.636 de 1998, com a redação modificada pela Lei 13.465 de 2017, ao autorizarem a avaliação dos imóveis da União, destinados à venda direta, por trecho ou região, pelo método de avaliação em massa, representariam renúncia de receitas sem a devida justificativa/fundamentação, podendo ensejar impacto arrecadatório não devidamente avaliado<sup>177</sup>.

No que tange à necessidade de estimativa de impacto, as Informações salientaram que, no ordenamento jurídico pátrio, o conceito de renúncia de receita está contido no § 1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101 de 2000) e tem inegável ligação com a temática tributária, “sem qualquer correspondência com a alienação de terras públicas decorrente da regularização fundiária”. Ainda que se considerasse o disposto no art. 165, § 6º, da CF, não utilizado na inicial, que impõe a elaboração de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, para a Presidência, não haveria similitude entre a política pública trazida à baila pela Lei 13.465 de 2017 e tais benefícios, destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento social e regional ou ao apoio a certos setores da economia. Os benefícios tributários referem-se a gastos governamentais indiretos oriundos do sistema tributário; os financeiros são desembolsos ou assunções de dívidas vinculados ao sistema financeiro; e os creditícios são gastos que decorrem de programas oficiais de crédito; todos passam, pois, ao largo da política pública de regularização<sup>178</sup>.

Quanto ao método de avaliação em massa, ressaltou-se ser uma técnica desenvolvida ao longo de anos e devidamente disciplinada por normas da ABNT, destinando-se, exclusivamente, a apurar o valor de mercado de imóveis dotados das mesmas características e especificidades, localizados no mesmo trecho e classificados como homogêneos, para racionalizar o processo de gerenciamento da carteira imobiliária da União, conferindo maior tempestividade na alienação e gerando economia de escala. Além disso, de acordo com a

---

<sup>177</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 3 e 17-19.

<sup>178</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 3.

manifestação, a lei não excluiu a possibilidade de avaliação individual, quando necessária, certo que, em relação aos imóveis considerados atípicos, a SPU adota procedimentos de avaliação específicos<sup>179</sup>.

Salientou-se também que a Lei 13.465 de 2017 não inovou em relação à lógica historicamente utilizada para definição do valor das áreas a serem alienadas em programas de regularização fundiária, mantendo-se a utilização de valor de referência de determinada região/município, mediante critérios para definição do montante final da avaliação<sup>180</sup>.

No que concerne à necessidade de estimativa de impacto financeiro e orçamentário para a “renúncia de receita”, em que pese o caráter frágil do argumento utilizado pelo autor da ADI 5.787, facilmente refutado pela Presidência da República, pertinente parece a crítica ao art. 18-A introduzido na Lei 9.636 de 1998, já que, por certo, não há justificativa para a concessão de desconto de 50% no valor do recolhimento do preço público, quanto ao período que antecedeu a data de publicação da MP 759 de 2016, para responsáveis por estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e nos lagos de domínio da União que requeressem a regularização até o último dia de 2018.

Talvez o melhor argumento contra os dispositivos combatidos seja a lesão aos princípios da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF) e da indisponibilidade do interesse público (art. 23, inciso I, *in fine*, da CF). A concessão de desconto para algumas categorias de possuidores, sem sua extensão aos demais, indubitavelmente implica em ferimento à igualdade, pois não há, no caso, critério discriminatório que admita, por justificativa racional, fundamentar o traço distintivo adotado, a fim de lhe atribuir tratamento jurídico desigual<sup>181</sup>, ou seja, o caráter de possuidor de estruturas náuticas, até dezembro de 2016, não comporta qualquer fundamento lógico para atrair o desconto de 50% no preço público a ser pago. Além disso, a venda de imóveis públicos por quantia bastante abaixo do preço de mercado favorece indivíduos em detrimento da coletividade, que deixa de ser proprietária de certos bens, sem que, com isso, receba, como contraprestação, seu valor em espécie. Há, pois, clara lesão a interesse difuso de

---

<sup>179</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 11-12.

<sup>180</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília 10 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 3-4.

<sup>181</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 38.

proteção e conservação do patrimônio público, cujo afastamento pode ser admitido se comprovado o caráter social da alienação, caso em que são atraídos outros princípios constitucionais, como o direito à moradia (art. 6º da CF) e o dever de redução de desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF), mas não de modo genérico, desconsideradas as condições socioeconômicas do beneficiado, como feito pela Lei 13.465 de 2017.

Não se desconhece que, de acordo com a argumentação apresentada nas Informações da Presidência da República, a arrecadação decorrente do processo de alienação dos imóveis da União não deve ser o principal escopo da política de legalização de terras<sup>182</sup>; o que não se pode admitir, de outra banda, é que pessoas não qualificáveis como de baixa renda obtenham o benefício de redução, sem que haja qualquer justificativa, fundada em princípios constitucionais. Acerca do risco de locupletamento da União, já que, em boa medida, a valorização dos imóveis pode decorrer do trabalho dos ocupantes<sup>183</sup>, deve ser equacionado em cada caso, não autorizando, porém, a previsão genérica de redução do preço do imóvel.

A respeito do método de avaliação dos imóveis da União, o referido § 3º do art. 11-C, incluído na Lei 9.636 de 1998, dispõe, de maneira expressa, que a avaliação por trecho somente se aplica aos imóveis comprovadamente homogêneos, com base em pesquisa mercadológica e critérios fixados no zoneamento ou Plano Diretor local, não havendo, embasada na exposição contida na exordial, demonstração de risco real de prejuízo aos cofres públicos, o qual depende muito mais da atuação do intérprete da lei, na análise da homogeneidade ou não dos bens de raiz, do que propriamente do texto legal.

Também sob o prisma formal, o PT e o IAB, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) — em petição, pendente de análise, na qual requereu sua admissão no processo (ADI 5.771) como *amicus curiae*<sup>184</sup> —, alegaram infringência à competência municipal e do DF para legislar sobre política de desenvolvimento cidadão (art. 182 da CF), já que a lei federal estaria aumentando o perímetro urbano, ao permitir, na nova redação do art. 22, § 2º, da Lei 11.952 de 2009, a transferência de áreas públicas da União, destinadas à regularização urbana,

---

<sup>182</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 4.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>184</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Solicitação de ingresso na qualidade de *amicus curiae* na ADI 5.771**. Brasília, 20 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 19 out. 2018, p. 6 e 8.

sem necessidade de regulamentação específica em lei de ordenamento territorial local, mesmo em áreas de ocupação não consolidada, desde que prevista a implantação de equipamentos públicos urbanos ou comunitários (art. 22, § 2º, da Lei 11.952 de 2009)<sup>185</sup>. Isso daria azo à usurpação de competências dos municípios e do DF, que deixam de assumir sua posição constitucional de protagonismo no que se refere à política urbana, por exemplo, quando o art. 11, inciso I, da nova lei, estabelece a possibilidade de Reurb em áreas qualificadas como rurais, tomando em consideração somente as dimensões do lote como critério de enquadramento<sup>186</sup>, deixando pouco espaço para a atuação dos entes locais<sup>187</sup>. Haveria, sob o mesmo ângulo, afronta ao princípio federativo, em virtude de suposto avanço da lei federal em matéria de competência de outro ente<sup>188</sup>.

Tal argumento foi endossado na manifestação da PGR, nos autos da ADI 5.883, em que a atual Procuradora-Geral, Raquel Elias Ferreira Dodge, em cumprimento ao disposto no art. 103, § 1º, da CF, opinou pela procedência do pedido, alegando que a lei federal ofuscou o papel dos entes locais, em sua competência de ordenamento territorial e regulou de modo exaustivo o procedimento da Reurb, estabelecendo todas as suas fases e definindo todas as competências, sem deixar espaço aos municípios e ao DF<sup>189</sup>.

Para o IAB, haveria, outrossim, violação à competência concorrente para legislar sobre Direito Urbanístico (art. 24, inciso I, da CF); vulneração à competência municipal para tratar de assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CF); e o descumprimento à competência atribuída aos municípios para o adequado ordenamento territorial (art. 30, inciso VIII, da CF).

Para a Presidência, por outro lado, não haveria que se falar em violação à competência municipal e distrital, tendo em vista que a Reurb é um mecanismo adicional e não excluyente dos Planos Diretores, sem mencionar que a lei questionada atribuiu aos entes locais a

---

<sup>185</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 3 e 26-29.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>187</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 18, 20 e 26.

<sup>188</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 29.

<sup>189</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883**. Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 20 jan. 2019, p. 6-7.

aprovação da Reurb, sob os aspectos urbanísticos, bem como reconheceu sua atribuição para definir os requisitos do projeto, no que tange aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma de obras e serviços (art. 36, § 4º). De acordo com as informações, as regras destinadas a facilitar a regularização não autorizariam os municípios e o DF a desconsiderar regras locais urbanísticas e de zoneamento, bem como o respectivo procedimento de aprovação<sup>190</sup>.

Lembrou-se que a Lei 11.977 de 2009 também não trazia uma vinculação da regularização fundiária ao instrumento do Plano Diretor, citando-o somente duas vezes. Tal circunstância ocorreu, segundo as informações, “porque a regularização fundiária atende áreas informais, sendo informal a ocupação que por natureza não segue o disposto na legislação municipal”<sup>191</sup>.

Outro ponto levantado é o fato de que apenas metade dos municípios brasileiros, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), têm Plano Diretor<sup>192</sup> — o qual é obrigatório apenas para aqueles com população superior a 20.000 habitantes, sendo que 73% dos municípios brasileiros têm população inferior —, e diversos deles sequer possuem perímetros urbanos estabelecidos por lei, de forma que condicionar a Reurb à sua existência implicaria em alijar grande parte do território nacional deste processo. Sem mencionar que o “processo histórico de crescimento urbano desordenado e excludente” se deu justamente porque os planos diretores e as legislações locais ignoravam a população carente, sem acesso à cidade formal e às condições dignas de vida<sup>193</sup>. Além disso, ressaltou-se o caráter da Reurb como alternativa de solução, e não uma imposição de modificação do perímetro urbano, a

---

<sup>190</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 6-9.

<sup>191</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17, no âmbito da ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018, p. 26.

<sup>192</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Nota Técnica 73/2017/DAFU/SNDU-MCIDADES na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 13.

<sup>193</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29 out. 2018, p. 5.

qual não isenta municípios e DF de seu dever de planejamento das cidades, estabelecendo a infraestrutura essencial como etapa necessária do procedimento<sup>194</sup>.

Nessa toada, as informações do Senador Federal defenderam a necessidade de respeitar os caracteres dos assentamentos existentes, justificando-se a aplicação de regras distintas daquelas que disciplinam a constituição de loteamentos regulares; e que a normatização da Reurb diz respeito a matérias variadas, a exemplo do Direito Civil, do Direito Registral Imobiliário e do Direito Urbanístico, deliberações compreendidas no exercício de seu regular Poder Legislativo. Outro ponto destacado foi a circunstância de que o parlamento é o intérprete primeiro da Constituição, e que a expansão excessiva da jurisdição constitucional faria com que o Judiciário se investisse da função de concretizar escolhas politicamente possíveis, desconsiderando a legitimidade democrática do corpo legislativo, espaço mais amplo para a discussão pluralizada de questões políticas<sup>195</sup>.

No que tange ao suposto excesso da União na definição de normas gerais em matéria urbanística, as informações frisaram que a previsão de instrumentos de política urbana na legislação federal não ofende a competência municipal, limitada à suplementação da legislação federal e estadual em vigor<sup>196</sup>.

Ora, deve-se concordar com a Presidência na afirmação de que a regularização aplica-se aos casos em que a ocupação foi feita à margem da legalidade, havendo certa imposição do fato à norma. Se, como estabelece o inciso III do art. 11 da Lei 13.465 de 2017, trata-se de núcleo urbano informal consolidado, de difícil reversão pelo tempo da ocupação, pela natureza das construções, pela localização de vias de circulação e pela presença de equipamentos urbanos, é certo que eventual inscrição do imóvel como rural permanece desse modo apenas formalmente, sem qualquer correlação com a realidade.

Em casos tais, de assentamentos consolidados, a exigência de alteração formal no Plano Diretor ou na legislação municipal ou distrital específica, ampliando a zona urbana ou

---

<sup>194</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 11.

<sup>195</sup> BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.883**. Brasília, 6 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 13 nov. 2018, p. 4-8 e 11.

<sup>196</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 7.

de expansão urbana, não passaria mesmo de um formalismo despiciendo, absolutamente divorciado do efetivo planejamento urbano.

Ao contrário do que aduziu o autor da ADI 5.787, não procede a informação de que apenas as dimensões do lote foram utilizadas como critério de enquadramento na Reurb e exclusão da regularização rural, já que não se pode ler o inciso I<sup>197</sup> e o § 6º<sup>198</sup> do art. 11 divorciados dos seus componentes, incluindo o inciso III<sup>199</sup>. No mais, não houve violação à competência local para a definição da área urbana, dado que, no art. 11, inciso III, *in fine*, resta claro que a avaliação das circunstâncias que permitem a classificação de um núcleo como urbano informal consolidado fica a cargo dos municípios e do DF<sup>200</sup>.

Merecem algumas considerações adicionais o exame da competência concorrente em matéria urbanística. Certamente, o conceito de “normas gerais” é bastante controvertido, havendo inúmeras interpretações destinadas a delimitá-lo. Todas têm em comum, entretanto, a sua ideia como um conceito-limite, isto é, “que permite que a legislação concorrente estadual, distrital ou municipal (particularizadora) opte, escolha, minudencie e determine o que lhe parece mais adequado para o atendimento de seu interesse no âmbito discricionário de sua competência específica”<sup>201</sup>. A partir dessa noção, cumpre examinar os dispositivos da Lei 13.465 de 2017, a fim de verificar se deixam margem ao poder de escolha pelos Poderes Executivo e Legislativo dos entes locais.

Entre as normas que estabelecem discricionariedades, tem-se o art. 9º, § 1º, o qual prevê *a formulação e o desenvolvimento das políticas urbanas pelos poderes públicos*, de acordo com princípios como sustentabilidade e eficiência; o art. 9º, § 2º, que estabelece a *facultatividade do uso da legitimação fundiária*, pelo vocábulo “poderá” ser aplicada,

---

<sup>197</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

<sup>198</sup> § 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

<sup>199</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

<sup>200</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 26.

<sup>201</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais**: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum. 2010, p. 58-59.

demonstrando-se que a escolha de sua utilização compete ao ente promovente da Reurb — normalmente, municípios e DF; e o art. 11, § 1º, segundo o qual os municípios *poderão dispensar, a seu critério*, as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como outros parâmetros urbanísticos e edílios.

No mesmo sentido, o art. 13, inciso I, estabelece *a competência do Executivo municipal para classificar a Reurb*; o art. 13, § 4º, fixa *a possibilidade de que municípios e DF admitam uso misto de atividades* como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado; o art. 15 prevê diversos institutos jurídicos que *poderão ser empregados no âmbito da Reurb*, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, no entender dos entes locais; o art. 16, parágrafo único, determina *a possibilidade de que municípios e DF celebrem acordos para prosseguimento da Reurb* em áreas de propriedade do Poder Público; o art. 17 indica que, na Reurb-S, o registro do projeto de regularização *poderá ser feito em ato único*, juntamente com a constituição de direito real em nome dos beneficiários, *“a critério do ente público promovente”*; o art. 18 estipula *que os municípios e o DF poderão instituir ZEIS* como instrumento de planejamento urbano; o art. 19 precisa *a faculdade deixada ao Poder Público de utilizar o procedimento de demarcação urbanística*; e o art. 20, § 4º, *faculta ao Poder Público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada*.

Igualmente, o art. 20, § 5º, estabelece que, *a critério do Poder Público municipal ou distrital, as medidas de notificação poderão ser realizadas* pelo registro de imóveis local; o art. 21 afirma *a possibilidade de adoção do procedimento extrajudicial de composição de conflitos*; o art. 21, § 3º, *faculta ao Poder Público promover a alteração do Auto de Demarcação Urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição* do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada; o art. 21, § 4º, *possibilita o emprego da arbitragem*; o art. 23, § 4º, *autoriza o reconhecimento da propriedade* aos ocupantes por meio da legitimação fundiária; o art. 23, § 6º, *permite que o Poder Público atribua o domínio* adquirido por legitimação fundiária a ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar; o art. 24 *propicia aos municípios e ao DF o uso da legitimação fundiária* ou de quaisquer dos instrumentos previstos em lei para conferir propriedade aos ocupantes, nos casos previstos na Lei 11.952 de 2009; o art. 27 *viabiliza o cancelamento do título de legitimação de posse*, pelo Poder Público emitente, quando as condições estipuladas deixarem de ser satisfeitas; e o art. 29 *oportuniza aos entes*

*federativos a celebração de convênios* ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), a fim de fomentar a efetiva implantação da Reurb.

De igual forma, o art. 30 afirma *competir aos municípios e ao DF a classificação das modalidades da Reurb, o processamento, a análise e a aprovação dos projetos de regularização e a emissão da CRF*; o art. 30, § 3º, *possibilita a futura revisão da classificação*, pelo município ou pelo DF, mediante estudo técnico que a justifique, mesmo após a automática fixação da modalidade indicada, por inércia do ente local; o art. 32 estabelece que a instauração da Reurb *depende de decisão do município ou do DF*; o art. 33 assevera *competir aos municípios e ao DF a aprovação do projeto* de regularização; o art. 33, parágrafo único, estabelece que, na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, *pode o município ou o DF proceder à elaboração e ao custeio do projeto, a seu critério*, com posterior cobrança aos seus beneficiários; o art. 34 *permite que os municípios e o DF criem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos*; o art. 34, § 3º, *possibilita a instauração*, em âmbito municipal ou distrital, de ofício ou por provocação, de procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb; e o art. 34, § 5º, fixa que os municípios e o DF *poderão, mediante convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça*.

Em idêntica direção, o art. 35 estabelece apenas requisitos mínimos para o projeto de reurbanização, e seu parágrafo único prevê *a possibilidade de parâmetros urbanísticos e ambientais específicos*, de acordo com as características da ocupação; o art. 36, inciso IX, dispõe sobre *a possibilidade de que outros requisitos do projeto sejam definidos pelo município ou pelo DF*; o art. 36, § 1º, após definir a infraestrutura essencial, fixa que *outros equipamentos podem ser definidos pelos municípios ou pelo DF*, em função das necessidades locais e características regionais; o art. 36, § 2º, *permite a implementação da Reurb por etapas*, a critério do ente local; o art. 36, § 3º, *possibilita a realização das obras de infraestrutura e equipamentos comunitários, bem como sua manutenção, antes, durante ou após a conclusão da Reurb*, a critério da autoridade promotente; o art. 36, § 4º, afirma *competir aos municípios e ao DF a definição dos requisitos para elaboração do projeto de regularização*, no que tange aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados; o art. 38 *deixa ao DF e aos municípios*, na Reurb-E, por ocasião da aprovação dos projetos, *a definição dos responsáveis pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários*,

bem como pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, além dos estudos técnicos específicos; e o § 1º do art. 38 fixa que as responsabilidades *poderão ser atribuídas* aos beneficiários.

Por fim, o art. 41 estabelece ser a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) o ato administrativo de aprovação da Reurb, a cargo dos municípios e do DF, definindo apenas seus parâmetros *mínimos*; o art. 45 *permite aos municípios e ao DF*, no caso de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes, a indicação, de forma individual ou coletiva, das unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum; e o art. 47 estipula que os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, *seguirão as diretrizes a serem estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente*.

Da análise dos artigos citados, verifica-se serem diversas as disposições que estabelecem oportunidades para que os entes locais escolham, minudenciem e determinem particularidades que lhes pareçam adequadas — justamente o que caracteriza as normas gerais —, seja no campo da execução do procedimento (ex.: decisão sobre a instauração ou não da Reurb, na forma do art. 32), seja no da previsão normativa de seu funcionamento (ex.: possibilidade de escolha dos institutos jurídicos a serem empregados na Reurb, pela legislação local, consoante o art. 15).

### *1.2.3 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas a Direitos Fundamentais, Função Socioambiental da Propriedade e Imóveis Públicos*

Referente às inconstitucionalidades materiais, os autores criticaram a ocorrência de suposto retrocesso em direitos fundamentais, pela “facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda”, o que aumentaria a desigualdade socioeconômica brasileira, em uma “ruinosa liquidação de bens públicos<sup>202</sup>. Manifestaram, ainda, que, “enquanto a população de alta renda opta pela irregularidade fundiária pela exclusividade de poder morar em área ambientalmente privilegiada ou como forma de pagar menos pelo imóvel cuja regularização é incerta”, não existe opção para a população de baixa renda, para

---

<sup>202</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 27 e 36.

quem “a ocupação irregular é, por vezes, a única forma de garantia do direito à moradia”<sup>203</sup>. O IAB também censurou a extensão da aplicabilidade de institutos como a demarcação urbanística, a legitimação fundiária e a legitimação de posse, para as regularizações de classes média e alta, às quais passou a ser permitida, segundo o referido instituto, a regularização em APPs<sup>204</sup>.

As informações defenderam, sobre a suposta facilitação da transferência de imóveis públicos a pessoas de média e alta renda, que a Lei 11.977 de 2009 já estabelecia a possibilidade de regularização de áreas não qualificadas como de baixa renda, o que foi apenas mantido no novo texto legal; e que a tônica da Lei 13.465 de 2017 foi a concretização do direito à moradia em favor da população menos favorecida — motivo pelo qual, dentre outras disposições, estendeu a isenção de custas também para regularizações em conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social promovidos pelo Poder Público e fixou o dever do ente público responsável de custear o projeto de reurbanização de interesse social e de implantar a infraestrutura essencial<sup>205</sup>.

Alegou-se que a Lei 13.465 de 2017 não só preservou todas as principais regras existentes, como modernizou e desburocratizou o processo de reurbanização, de modo que não procederia a crítica quanto ao estabelecimento de regras mais favoráveis às regularizações de interesse específico<sup>206</sup>.

Outra questão abordada refere-se à possibilidade de Reurb-E em APPs, o que, ao contrário do alegado, não foi introduzido ao ordenamento pela Lei 13.465 de 2017, já que a legislação anterior previa essa opção, dispondo, no art. 65 da Lei 12.651 de 2012 (Código Florestal), as condições para a regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente<sup>207/208</sup>. Nessa seara, segundo ressaltado pela Presidência, a única

---

<sup>203</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 7-8.

<sup>204</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 29-30.

<sup>205</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 20 e 25-26.

<sup>206</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 35-36.

<sup>207</sup> Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a

novidade trazida pela Lei 13.465 de 2017 foi a inclusão de exigências técnicas para a regularização em áreas de risco<sup>209</sup>.

Na mesma linha do que defenderam as informações do Poder Executivo, entende-se que o argumento contrário à aplicação de institutos como a demarcação urbanística ou a legitimação de posse à Reurb-E tem cunho apenas ideológico<sup>210</sup>, o que fica evidenciado pela afirmação de que seus beneficiários *teriam optado pela irregularidade* — o que nem sempre tem esteio na análise da situação fática, como será visto com o estudo do Setor Tradicional. Os autores não apresentaram argumentos jurídicos para embasar sua posição, nem mesmo dados ou estatísticas existentes, o que inviabiliza o efetivo debate sobre a questão. No que tange ao suposto aumento da desigualdade socioeconômica, é resolvido por meio da imposição, em regra, do custeio do projeto, das obras e dos equipamentos, pelos beneficiários de rendas média e alta, ao passo que, na Reurb-S, tais medidas são suportadas pelo Poder Público.

Em verdade, diversos exemplos práticos demonstram que, longe de optar pela irregularidade, as pessoas não qualificáveis como de baixa renda, não raro, foram induzidas a erro, com notável aparência de legalidade, até mesmo por atos do Poder Público. Assim, por exemplo, o fenômeno antes aceito como regular das alienações de terrenos sob a forma de

---

regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

<sup>208</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvizualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 18.

<sup>209</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17, no âmbito da ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvizualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018, p. 24.

<sup>210</sup> A ideologia é um conceito equívoco, que possui inúmeros significados. Neste trecho do trabalho, é empregado no sentido “fraco” do termo, proposto por Norberto Bobbio, como um conjunto de crenças, estrategicamente formulado, que se destina a defender ou modificar certo aspecto da ordem política existente (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 585 e 587). Deveras, a compreensão de uma fala ou de um texto, incluindo o teor da lei, e a argumentação que, sob tal ótica, é realizada, parte necessariamente de expectativas e perspectivas do intérprete sobre o sentido do objeto (GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 1997, p. 356-357). Nesse sentido, em toda argumentação seria possível extrair um fundo ou viés ideológico. A crítica, porém, relaciona-se à ausência de fundamentações outras, nas peças dos autores das ADIs, que sequer tentaram transcender a reflexão — sobre o uso de mecanismos antes restritos à regularização de interesse social à Reurb-E — dos aspectos apenas político-ideológicos.

frações ideais<sup>211</sup>. A avaliação dessa circunstância será mais bem realizada a partir do caso do Setor Tradicional de Planaltina, Distrito Federal, exemplo bastante expressivo de irregularidade fundiária ocasionada pelo próprio ente estatal.

Não se pode perder de vista, ainda, que a possibilidade de legalização, em APPs, de ocupações formadas por pessoas não qualificadas como de baixa renda já estava prevista no ordenamento desde 2012, com o advento do Novo Código Florestal<sup>212</sup>. Também nesse aspecto é imprecisa e equívoca a fundamentação dos autores das ADIs.

Os demandantes realçaram, semelhantemente, o alegado descumprimento da função social e ambiental da propriedade e do princípio da proporcionalidade<sup>213</sup>. Essa violação seria especialmente evidente no que se refere aos imóveis públicos, cuja função social envolveria a proteção dos povos e das comunidades tradicionais (arts. 215, 216 e 231 CF c/c Decreto 6.040 de 2007); a preservação do meio ambiente (art. 225 da CF); a defesa nacional (art. 1º, inciso I e art. 21, inciso III, da CF); a promoção de habitações de interesse social (art. 23, IX e art. 182 da CF c/c art. 4º da Lei 11.124 de 2005); e a elaboração de projetos de infraestrutura logística e energética<sup>214</sup>. Censuraram, da mesma maneira, as diversas exceções estabelecidas à aplicabilidade da Lei de Licitações, como a dispensa de desafetação para a alienação de bens públicos (art. 71)<sup>215</sup>.

A respeito da necessidade de cumprimento da função social e ambiental da propriedade pública, as informações ressaltaram que, longe de afastar o direito à moradia, a função social da propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado, os quais são elencados

---

<sup>211</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 45.

<sup>212</sup> Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

<sup>213</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 41-42.

<sup>214</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 32.

<sup>215</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 31.

como objetivos da Reurb (art. 10, incisos I, III, IV, VI, VII e VIII)<sup>216</sup>, a Lei 13.465 de 2017 buscou aperfeiçoar os instrumentos previstos na Lei 11.977 de 2009, embora “observando as mesmas bases principiológicas e diretrizes que condicionam toda a legislação sobre a matéria”. O que se buscou fazer foi ampliar as possibilidades de concretização do direito constitucional à moradia, sem descurar do conjunto completo de intervenções necessárias para que o núcleo informal pudesse se integrar à cidade, na medida em que o projeto depende da aprovação municipal das soluções apresentadas para os problemas ambientais e urbanísticos, devendo ser justificadas as melhorias em relação à situação anterior, incluindo a necessidade de medidas de compensação, quando for o caso. Ademais, sublinhou-se que somente com a vigência da nova lei passou a ser obrigatória a elaboração de cronograma de obras, destinado à implantação da infraestrutura essencial, além da assinatura de termo de compromisso de realização das obras, pelos responsáveis públicos ou privados<sup>217</sup>.

Acentuou-se também que a definição das áreas de regularização somente é feita após consulta aos demais órgãos envolvidos, tais como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável por executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação<sup>218</sup>, exigindo-se que a área não esteja afetada a outras destinações de utilidade pública ou de interesse social; não seja tradicionalmente ocupada por índios; não se sobreponha a florestas públicas, unidades de conservação ou áreas que sejam objeto de processo administrativo direcionado à criação de unidades de conservação e não abarque acessões ou benfeitorias federais<sup>219</sup>.

Quanto às terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área, serão regularizadas de acordo com regras específicas (§2º do artigo 4º da

---

<sup>216</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00029/2018/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 8 fev. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018, p. 6-7.

<sup>217</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 16-17 e 33.

<sup>218</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 32.

<sup>219</sup> BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 5.

Lei 11.952 de 2009), incluindo a necessidade de consulta prévia quanto ao interesse público e/ou social (art. 4º da Lei 11.952 de 2009 e art. 10 do Decreto 6.992 de 2009)<sup>220</sup>.

Nesse sentido, o principal objetivo da política de regularização seria a destinação adequada das terras públicas, de modo que a ausência de definição de direitos é que seria um dos principais móveis da grilagem de terras e do desmatamento ilegal<sup>221</sup>.

Para o Colégio Registral do Rio Grande do Sul, que ingressou nos autos como *amicus curiae*<sup>222</sup>, a Lei 13.465 de 2017 representou “sensível avanço para a sociedade brasileira”, diante do aperfeiçoamento de institutos criados pela Lei 11.977 de 2009, estando alinhada às políticas internacionais de inclusão da população urbana menos favorecida e à efetivação da função social da propriedade, o que, no entender da entidade, afastaria o argumento do autor no sentido de que o diploma favorece a especulação imobiliária. Entre as vantagens da nova lei, apontou, ainda, a possível majoração nas receitas dos municípios, a ser gerada pelo incremento na arrecadação do IPTU e do ITBI; a melhoria na condição de vida da comunidade atingida, a qual se tornará menos dependente do Poder Público, mediante a possibilidade de acesso ao crédito; além do ganho social em segurança jurídica, passando a sociedade a “conhecer os direitos que precisará respeitar”, com tendência à estabilização do preço dos imóveis, em decorrência da lei da oferta e da procura, corolário do aumento do número disponível de imóveis regularizados<sup>223</sup>.

Ademais, para a Presidência, exemplo claro do alinhamento da Lei 13.465 de 2017 com os princípios constitucionais referentes a moradia, função social da propriedade, proteção ambiental e política de desenvolvimento urbano seria a Autorização de Uso Sustentável (TAUS), ato administrativo excepcional, transitório e precário, individual ou coletivo, concedido pela SPU a comunidades tradicionais, para preservar seus modos de vida,

---

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 fev. 2019.

<sup>223</sup> COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Manifestação na ADI 5.883**. Porto Alegre, 30 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 14 nov. 2018, p. 1-7.

assegurar-lhes meios de sustento, e minimizar conflitos agrários com terceiros que se digam donos desses terrenos<sup>224</sup>.

Afirmou-se, de resto, a inexistência de norma constitucional que trate do instituto da desafetação, a qual seria uma prática administrativa sem esboço jurídico, muito menos constitucional<sup>225</sup>.

Quanto à preocupação dos autores com a função socioambiental da propriedade pública e com o princípio da proporcionalidade, compreende-se ser muito mais ligada à aplicação prática dos institutos, do que propriamente ao texto normativo, que estabeleceu a necessidade de manifestação de órgãos responsáveis por unidades de conservação (art. 11, §§ 2º e 3º, da Lei 13.465 de 2017) e a aplicação de regras específicas para terras ocupadas por comunidades tradicionais (art. 4º da Lei 11.952 de 2009), o que, a depender dos operadores envolvidos, pode equacionar eventuais problemas decorrentes da regularização dessas áreas, de caráter mais sensível. É inegável, porém, que a legalização, ao tornar claras propriedades e posses, traz benefícios evidentes: para o titular do direito, a segurança jurídica; para o corpo social, maior facilidade na identificação do responsável por eventuais infrações ou ameaças de infrações urbanísticas e ambientais.

Sobre o tema da desafetação, embora, de fato, não haja uma norma constitucional que trate especificamente do instituto, entende-se que a previsão do dever, imposto a todos os entes federativos, de zelar pela conservação do patrimônio público (art. 23, inciso I, *in fine*, da CF) aliada à fixação da incumbência estatal de prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos (art. 175 da CF), permite inferir a impossibilidade de alienação, sem critérios, dos bens do Estado. Ainda que assim não fosse, certamente é um exagero dizer que o instituto não tem fundamento legal, eis que claramente disciplinado pelos arts. 100 e 101 do CC<sup>226</sup>. Nada obstante, não se vislumbra prejuízo decorrente da ausência de previsão legal de um procedimento de desafetação formal para a

---

<sup>224</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 16505/2017-MP da ADI 5.771**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 3.

<sup>225</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17, no âmbito da ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018, p. 27.

<sup>226</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

consecução da Reurb, o que implicaria apenas atraso na conclusão do processo de regularização, uma vez que, pelo carácter consolidado das ocupações às quais se aplica o instrumento, o bem inicialmente público há muito perdeu suas características próprias e qualquer destinação de uso comum, não havendo utilidade material na aplicação do instituto da desafetação.

A licitação fora e prossegue dispensada, na forma do art. 17 da Lei 8.666 de 1993, para a hipótese de regularização fundiária de interesse social. No que concerne à Reurb-E, a discussão sobre os casos em que seria razoável ou não a dispensa será realizada no último capítulo, ao se definirem parâmetros de aplicação da nova lei.

Quanto à avaliação prévia, é expressamente imposta, no caso da Reurb-E, ao se condicionar a aquisição “ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio” (art. 16 da Lei 13.465 de 2017). Na Reurb-S, por sua vez, tanto a avaliação quanto qualquer forma de pagamento são excepcionadas, em atendimento ao direito constitucional, de carácter social (direito fundamental de segunda dimensão), à moradia.

Finalmente, nada obstante à redação do art. 71, que dispensa a desafetação e as demais exigências do inciso I do art. 17 da Lei 8.666 de 1993, a autorização legislativa será mesmo indispensável, já que tais dispositivos devem ser recepcionados pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal, quanto aos imóveis de sua propriedade. Especialmente, no que tange ao instituto da legitimação fundiária, disposto apenas como alternativa às clássicas formas de transferência, consubstanciadas na venda e compra e na doação, demandando opção expressa do ente federativo, em relação às áreas de seu domínio. Nessa medida, o § 4º do art. 23 da lei federal somente autoriza o uso do instituto, mas não o impõe, competindo ao correspondente Poder Legislativo decidir se, na prática, a legitimação fundiária será empregada no território do respectivo ente.

Aspecto sensível levantado pelo PT para fundamentar a inconstitucionalidade parcial da Lei 13.465 de 2017 foi a expressa aplicação de suas disposições, incluindo as novas modalidades condominiais, à ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e

costeiras (art. 106), o que significaria autorização para a privatização dessas terras<sup>227</sup>. Explicou que a Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha é administrada por um conjunto de órgãos públicos, cada qual dentro de suas competências, incluindo o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), além do Comando da Aeronáutica, sobre parcela da área, não havendo propriedades particulares na ilha. A população residente vive sob duas condições — parte possui Termo de Permissão de Uso para Imóveis, residindo em benfeitorias da União; e parte, Termo de Permissão de Uso do Solo, sendo proprietária de benfeitorias construídas sobre solo da União. Tal regime é necessário, para controle absoluto dos projetos de construção ou reforma na ilha, que devem ser autorizados pelo Ibama e pelas ADEFN e CPRH, justamente em virtude da grande importância ambiental da área. Entretanto, a Lei 13.465 de 2017, ao permitir a venda direta aos moradores e àqueles que exploram comercialmente a APA, descon sideraria o arranjo administrativo existente, contradizendo o plano de manejo da APA<sup>228</sup>.

Referente à APA de Fernando de Noronha, a Presidência ressaltou que os novos instrumentos seriam aplicáveis “no que couber, onde, quando e como”, consoante as regras de uso e ocupação do solo, não tendo havido descon sideração das condições locais existentes. Informou-se, ainda, que o STF, no julgamento do RE 636.199, manteve com a União o domínio das áreas constituídas por terrenos de marinha e acrescidos, apartando-os daqueles centrais da ilha, que comporiam o patrimônio do ente local; e que a determinação contida no artigo 106 da nova lei pretensamente evidenciaria que a gestão das ilhas costeiras e oceânicas — em especial, a ilha (oceânica) de Fernando de Noronha — submete-se aos mesmos ditames atinentes aos demais imóveis públicos federais, aplicando-se, assim, todo o disposto na legislação patrimonial em vigor<sup>229</sup>.

Deve-se concordar com a oposição à Lei 13.465 de 2017, porém, no que se refere à permissão genérica de regularização e à aplicação dos novos instrumentos condominiais na

---

<sup>227</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 34.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 34 e 36-37.

<sup>229</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 19.254/2017-MP da ADI 5.787**. Brasília, 17 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 4.

APA de Fernando de Noronha, por sua importância ambiental e necessidade de preservação. Talvez a melhor opção, para o STF, seja considerar que a lei previu menos do que deveria, de modo a condicionar quaisquer providências nessa área a estudos técnicos específicos e não apenas à legislação patrimonial em vigor, a qual foi bastante alterada por força da nova lei.

O PT alegou, ainda, como inconstitucionalidade material, a revogação da transparência na gestão das terras da União (arts. 37, *caput*, e 5º, XXXIII, da CF), que implicaria na limitação ao controle social, uma vez revogado o art. 7º da Lei 13.240 de 2015, o qual previa a obrigatoriedade de a SPU divulgar pela internet a relação das áreas ou imóveis da União já identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e que estivessem sob sua administração<sup>230</sup>.

A esse respeito, a Presidência explicou que os dados permanecem públicos e acessíveis pela sociedade civil, por imposição da Lei 12.527 de 2011, de forma que a revogação do art. 7º da Lei 13.240 de 2015 não trouxe qualquer privação ao controle social sobre o patrimônio da União ou violação à publicidade<sup>231</sup>.

Acerca da função socioambiental da propriedade, o IAB criticou a alegada redução de exigências ambientais, pela imposição de estudo técnico apenas em hipóteses específicas (art. 35, inciso VIII) e da obrigatoriedade de estudos que justifiquem as melhorias ambientais somente em relação às parcelas situadas em APPs (art. 11, § 2º, c/c12, § 3º). Do mesmo modo, em relação ao licenciamento urbanístico, em decorrência da autorização dada aos municípios para “dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios” (art. 11, § 1º)<sup>232</sup>. Esses fatores, dentre outros, ofenderiam

---

<sup>230</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 4 e 38.

<sup>231</sup> BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 19.254/2017-MP da ADI 5.787**. Brasília, 17 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 4.

<sup>232</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 29.

ao mínimo existencial, ao suprimir da disciplina do instituto da regularização fundiária o direito à moradia adequada da população de baixa renda<sup>233</sup>.

Sobre as exigências urbanísticas e ambientais, a Presidência realçou o fato de que a titulação foi condicionada à aprovação municipal ou distrital do projeto, à apresentação de cronograma de implantação de obras e serviços essenciais, bem como de compensações urbanísticas e ambientais. Destarte, afirmou que a Lei 13.465 de 2017 jamais negligenciou problemas ambientais e urbanísticos necessariamente subjacentes a qualquer processo de Reurb<sup>234</sup>.

Com efeito, ao contrário da afirmada redução de exigências urbanísticas e ambientais, vislumbra-se avanço da nova lei em relação à sua predecessora ao exigir termo de compromisso a ser firmado pelos responsáveis, quanto ao cumprimento do cronograma físico de serviços e de implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, definidas por ocasião da aprovação do projeto (art. 35, inciso IX). Quanto à dispensa de exigências atinentes a percentual e dimensões de áreas destinadas a uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, trata-se de medida necessária a viabilizar a legalização de núcleos urbanos informais consolidados, cuja nota característica, além da irreversibilidade da ocupação, é justamente a antiguidade de sua implantação, divorciada dos critérios formais impostos à adequada constituição da cidade, em um “processo de ocupação excludente e segregadora do solo urbano”<sup>235</sup>.

Uma crítica comum aos três legitimados foi a afirmada prevalência da titulação em detrimento das melhorias urbanísticas, sociais e ambientais<sup>236</sup>, pelo que não haveria, na nova lei, preocupação em oportunizar serviços públicos, acesso ao trabalho e à renda, para permitir

---

<sup>233</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 41.

<sup>234</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00388/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília 15 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 3.

<sup>235</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 9.

<sup>236</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 31.

a manutenção das famílias carentes na área objeto da intervenção<sup>237</sup>, mas, pelo contrário, a exposição de motivos da MP demonstraria que “o mercado seria sua motivação”<sup>238</sup>. A tendência de preferir o Direito Imobiliário ao Urbanístico retiraria, assim, o direito social à moradia, as funções sociais da propriedade urbana e a afirmação do meio ambiente ecologicamente equilibrado dos escopos da Reurb<sup>239</sup>.

A preocupação foi aprofundada pela mencionada manifestação da PGR nos autos da ADI 5.883, na qual se enfatizou que, a pretensa negligência da lei com a implantação dos equipamentos públicos necessários aliada à alienação de propriedades públicas conduziram à especulação imobiliária, à grilagem e à concentração da propriedade, estimulando o processo de gentrificação. O mesmo se diga da dispensa de parâmetros urbanísticos e da afirmada adoção excepcional dos estudos técnicos ambientais, tudo a demonstrar, no entender da PGR, retrocesso em relação ao regime anterior<sup>240</sup>.

A CPT alegou, ainda, após fazer uma série de ilações sobre princípios, tratados internacionais, mínimo existencial e mercantilização, que a Lei 13.465 de 2017 procurou “dificultar a regularização fundiária” ao revogar dispositivos supostamente autoaplicáveis da Lei 11.977 de 2009, tais como os que versavam sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, bem como não impôs a necessária prioridade à regularização urbana de baixa renda e excluiu “critérios para definição de interesse social”, promovendo a degradação ambiental, o desrespeito a direitos e garantias (como a moradia), a ratificação de preconceitos de raça, cor, origem, etnia e gênero e o retrocesso em direitos fundamentais<sup>241</sup>. Haveria, similarmente, uma anistia, por via transversa, aos loteadores irregulares, diante da possibilidade de regularização apenas sob o aspecto dominial, criando-se cidades de papel, decorrentes da permissão de que

---

<sup>237</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 8.

<sup>238</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Solicitação de ingresso na qualidade de *amicus curiae* ADI 5.771**. Brasília, 20 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 19 out. 2018, p. 8-9.

<sup>239</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 27-28.

<sup>240</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883**. Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 20 jan. 2019, p. 7 e 11-13.

<sup>241</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Solicitação de ingresso na qualidade de *amicus curiae* ADI 5.771**. Brasília, 20 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 19 out. 2018, p. 14 e 23-27.

as obras de infraestrutura essencial fossem realizadas tão somente depois da conclusão da Reurb (art. 36, § 3º)<sup>242</sup>.

Não procede, segundo as informações, a alegação de que a Lei 13.465 de 2017 visou apenas à titulação. Em verdade, a regularização fundiária, conforme a nova lei, deve “implicar em um conjunto completo de intervenções de modo a integrar o núcleo informal à cidade”, dependendo da aprovação local das soluções apresentadas no respectivo projeto, para resolver os problemas urbanísticos e ambientais<sup>243</sup>.

Ao contrário da alegação dos autores, os §§ 2º e 3º do art. 14 são claros ao estabelecer a responsabilidade administrativa, civil e criminal daqueles que deram causa à implantação do empreendimento irregular, com direito de regresso por seus custos e obrigações. Outro ponto realçado foi o fato de que a Lei 13.465 de 2017 não afasta as disposições da Lei 6.766 de 1979, pois não tencionou disciplinar o licenciamento para implantação de novos loteamentos e desmembramentos, que prosseguem a cargo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano<sup>244</sup>, mas apenas regularizar os núcleos informais consolidados, para os quais não raro é impossível exigir atendimento às definições da citada Lei 6.766<sup>245</sup>.

No que tange à infraestrutura essencial, os incisos IX e X do art. 35 da nova lei estabeleceram que o cronograma de implantação e as medidas de compensação deveriam ser previstos em termo de compromisso e o art. 36 recomendou o conteúdo mínimo do projeto, estabelecendo a necessidade de realização das obras e dos serviços fundamentais. Para o Poder Executivo, houve um aperfeiçoamento em relação à Lei 11.977 de 2009, a partir de determinações mais minuciosas sobre os requisitos do projeto, dentre eles, a infraestrutura urbana básica<sup>246</sup>. A propósito, disposição semelhante à confrontada pelos autores, quanto à não obrigatoriedade de ultimação das obras antes da titulação, já existia na legislação

---

<sup>242</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 43 e 45.

<sup>243</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29 out. 2018, p. 3.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 8-9.

<sup>245</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 31-32.

<sup>246</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 53-54.

revogada<sup>247</sup>, durante oito anos de sua vigência, sem que houvesse qualquer impugnação de inconstitucionalidade<sup>248</sup>.

Decerto, como ressaltado pela Presidência, parece mesmo injusto afirmar que a nova lei não se ocupou de questões de infraestrutura e de equipamentos urbanos, já que em inúmeras oportunidades, a seguir listadas, estabeleceu a necessidade de sua implantação:

- Art. 13. § 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos *responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial* e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.
- Art. 13. § 7º *A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.*
- Art. 33. Parágrafo único. *A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: I - na Reurb-S: a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da*

---

<sup>247</sup> Art. 55. Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

<sup>248</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29 out. 2018, p. 8-9.

infraestrutura essencial, quando necessária; II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, *o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.*

- Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: IX - *cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras*, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária.
- Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: IV - *dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; [...] VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.*
- Art. 36. § 1º Para fins desta Lei, *considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.*
- Art. 36. § 3º *As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.*
- Art. 37. Na Reurb-S, *cabará ao Poder Público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais*

*previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.*

- Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, *os responsáveis pela: I - implantação dos sistemas viários; II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.*
- Art. 53. Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, *as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos*, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

Nesse sentido, não é precisa a afirmação de que o novo diploma somente ocupa-se da perspectiva imobiliária. Por óbvio, toda regularização fundiária tem como uma de suas faces a promoção do desenvolvimento econômico, entretanto, dizer que apenas os interesses imobiliários foram observados equivale a ignorar os diversos dispositivos apresentados, que claramente disciplinam a necessidade de realização de obras e a implantação de equipamentos urbanos.

Outro ponto em que não assiste razão aos autores é quanto à mudança no regime de licenciamento urbanístico e ambiental. Para demonstrar a afirmação, colaciona-se a seguir tabela comparativa das disposições legais:

**Tabela 1:** Licenciamento Urbanístico e Ambiental — Lei 11.977 de 2009 vs. Lei 13.465 de 2017.

Lei 11.977 de 2009	Lei 13.465 de 2017
<p>Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.</p> <p>§ 1º A aprovação municipal prevista no <i>caput</i> corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.</p> <p>§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e</p>	<p>Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.</p> <p>§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.</p> <p>§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o</p>

decisão sobre o licenciamento ambiental.	Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.
Art. 54. § 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.	Art. 11. § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.
Art. 54. § 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.	Art. 12. § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

Fonte: A Autora.

A nova lei não dispensa a aprovação urbanística e ambiental. Como o quadro ajuda a demonstrar, a exigência do licenciamento permanece, mantendo-se a possibilidade de que o município realize ambas as aprovações (urbanística e ambiental), se tiver órgão capacitado, do contrário, a análise ambiental fica por conta do respectivo estado. Bastante próximas são, portanto, as previsões do art. 53, §§ 1º e 2º, da Lei 11.977 de 2009 e do art. 12, §§ 1º e 4º, da Lei 13.465 de 2017. A exemplo das exigências do regime anterior, o novo marco impõe, adicionalmente, a realização de estudos técnicos para o caso de a parcela ser situada em APPs (art. 11, § 2º; art. 12, § 3º; e art. 35, VIII).

Por tudo que já foi exposto e diante das informações da Presidência, entendem-se afastadas as alegações de prevalência da titulação em detrimento das melhorias urbanísticas, sociais e ambientais; de anistia, por via transversa, aos loteadores irregulares, já que a lei ressalva expressamente a responsabilidade do empreendedor (art. 14, §§ 2º e 3º) e de que a nova lei permitiria a criação de “cidades de papel”, não dotadas de infraestrutura essencial, até mesmo porque, desde 1979, a Lei 6.766 autoriza o registro de loteamentos novos e a venda dos lotes deles decorrentes sem a implantação integral das obras, contanto que haja cronograma acompanhado do competente instrumento de garantia de sua execução (art. 18, inciso V), o que não é objeto de questionamento por parte da doutrina ou dos autores das ações diretas.

A respeito das críticas da CPT, convém ressaltar que, ao contrário do alegado, as disposições da Lei 11.977 de 2009 não eram autoaplicáveis, mas dependiam de diversas modificações na legislação, em nível local; não houve revogação das normas do Programa Minha Casa Minha Vida pelo advento da Lei 13.465 de 2017; e vários dos conceitos e instrumentos anteriores foram mantidos pela nova legislação (entre outras, as ideias de ZEIS, demarcação urbanística, divisão da regularização em interesse social e específico), o que afasta o argumento da necessidade de completa regulamentação da nova lei e da impossibilidade de utilização do arcabouço constituído sob a égide da Lei 11.977 de 2009 para a condução da legalização de terras pós 2017.

Considera-se, além disso, que afirmações genéricas e fundadas tão somente em princípios não permitem um real exame sobre a constitucionalidade da lei, sobretudo, quando destacadas sem a demonstração específica de quais dispositivos e procedimentos redundariam — e de que modo — na sua violação.

Não procedem também as afirmações de não ter sido priorizada a regularização destinada à população carente; e a suposta revogação de critérios definidores de interesse social. Pelo contrário, a Lei 13.465 de 2017 manteve o que havia de essencial no conceito de regularização fundiária de interesse social (*vide* Tabela abaixo), tendo, ainda, ampliado e facilitado a viabilidade de sua caracterização, o que demonstra a priorização do instituto.

**Tabela 2:** Critérios Definidores de Interesse Social — Lei 11.977 de 2009 vs. Lei 13.465 de 2017.

Lei 11.977 de 2009	Lei 13.465 de 2017
Art. 47. VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.	Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Fonte: A Autora.

Ora, ao alterar a expressão “assentamentos irregulares” (empregada pela legislação revogada) para “núcleos urbanos informais”, a Lei 13.465 de 2017 teve por escopo viabilizar a aplicação do instituto da reurbanização social também para parcelamentos legalmente implantados, mas que, por algum motivo, compreendam em seu bojo ocupações de caráter informal.

Com efeito, o parcelamento é legal quando obtém aprovação municipal ou do Distrito Federal, sendo implementado em conformidade com o licenciamento obtido e inscrito na serventia imobiliária responsável pela circunscrição na qual esteja localizado o empreendimento. Entretanto, faltando qualquer dos requisitos citados, o parcelamento se degenera para ilegal. Há basicamente duas subespécies de loteamentos ou desmembramentos ilegais: o clandestino, que ocorre quando a divisão da gleba se realiza sem a autorização do Poder Público competente; e o irregular, que consiste no parcelamento aprovado, registrado ou não, mas executado com inobservância dos critérios de aprovação ou das normas aplicáveis<sup>249</sup>.

Ao se incluir como critério de definição os núcleos informais, passa-se a aplicar a regularização de interesse social tanto para parcelamentos clandestinos, quanto para os irregulares, como também para os legalmente implantados, mas que contenham ocupações informais, como no caso do parcelador que obtém a aprovação, realiza as obras de infraestrutura, registra o empreendimento no ofício de imóveis responsável, mas possui parte da área ocupada, por apossamento irreversível e consolidado, de famílias carentes.

Nessa ótica, o disposto no inciso II do art. 11 da Nova Lei de Regularizações, de acordo com o qual se considera núcleo urbano informal, “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. Prioriza-se, assim, o critério social, isto é, o fato de a área ser ocupada predominantemente por população de baixa renda, frente à conceituação jurídica do assentamento.

Quanto aos demais critérios definidores, utilizados pela Lei 11.977 de 2009, foram excluídos de modo a garantir a prevalência do fato (ocupação) frente à norma. Permite-se, desse modo, a regularização de qualquer área, com vistas à melhoria das condições urbanísticas e ambientais e a ampliação do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, garantindo-se a moradia digna e condições adequadas de vida (art. 10, incisos I, III e VI), sem preocupar-se em comprovar a ocupação mansa e pacífica da área por mais de cinco anos; a localização do imóvel em ZEIS; ou a declaração formal da área como de interesse para implantação de projetos de regularização.

---

<sup>249</sup> GASPARINI, Diógenes. **Regularização de loteamento e desmembramento**. 8. reimpressão. São Paulo: FPFL/Cepam, 1995, p. 2.

O caráter consolidado da ocupação, para fins da Reurb, deixa de ser definido por conceitos rígidos e engessados<sup>250</sup>, para adotar caráter plástico, maleável, o que garante maior autonomia local, pelos municípios e pelo Distrito Federal. Assim, o núcleo urbano consolidado passa a ser aferido pela reversibilidade ou não da ocupação, considerados seu tempo, a natureza das edificações e a localização das vias de circulação, além da presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Poder Público local (art. 11, inciso III).

Quanto ao conceito de ZEIS, prossegue aplicável, embora não mais essencial à Reurb-S. Destarte, caso seja interesse dos municípios ou do Distrito Federal, poderão ser instituídas, como instrumentos de planejamento urbano, ZEIS, no âmbito da política local de ordenamento territorial (art. 18, *caput*), de modo que, nessas áreas, destinadas à população carente, sejam estabelecidas regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (§ 1º). Não se condiciona, porém, o processamento da Reurb à existência de ZEIS (§ 2º), já que, para os fins da Lei 13.465, a realidade é mais importante que a classificação legal da área.

Por fim, a declaração da área pertencente à União, aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios como de interesse para implantação de projetos destinados à população de baixa renda deixa de ser pressuposto para a realização da Reurb-S. O que se visa é solucionar a situação de fato, sem ocupar-se da destinação inicial do imóvel ou da sua alteração legal para, só então, deflagrar-se a Reurb. Novamente, a questão é equacionada pela notificação do Poder Público titular, que poderá manifestar-se contrariamente ao projeto.

#### *1.2.4 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas aos Institutos da Legitimação Fundiária e da Legitimação de Posse*

Todos os autores criticaram, ainda, o instituto da legitimação fundiária, como suposto incentivo à grilagem, por não exigir tempo mínimo de ocupação<sup>251</sup>, finalidade/utilidade social

---

<sup>250</sup> Art. 47. II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

<sup>251</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 33.

ou produtiva, os requisitos de posse mansa, pacífica e ininterrupta<sup>252</sup>, ou limite métrico, contentando-se apenas com a fixação de um marco temporal (22 de dezembro de 2016)<sup>253</sup>. Cuidar-se-ia, no entender dos requerentes, de meio de fuga às condições impostas pela Constituição Federal, como a observância do devido processo e da indenização justa, prévia e em dinheiro, para a realização da desapropriação; e a caracterização de prazo e de finalidade de moradia, como requisitos da usucapião<sup>254</sup>. Nessa toada, violaria a função social, que “exige requisitos mínimos para supressão da propriedade, sob pena de configurar confisco”<sup>255</sup>.

Outro ponto levantado para fundamentar a afirmada inconstitucionalidade do instituto foi o fato de que “os requisitos estabelecidos (art. 23, § 1º<sup>256</sup>) são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S), em claro tratamento desigual relativamente às pessoas de média e alta renda, contempladas na modalidade de Reurb-E”<sup>257</sup>, em favor das quais haveria a aplicação de critério discricionário, sem qualquer amarra legal<sup>258</sup>. Para a PGR, essa previsão estaria em completo descompasso com a finalidade mesma da política pública, de modo que, embora razoáveis os requisitos exigidos no dispositivo, é incompatível com a ordem constitucional sua dispensa para a população não caracterizada como de baixa renda<sup>259</sup>.

Ademais, a legitimação fundiária seria forma de burla à vedação constitucional “de aquisição de imóveis públicos por usucapião e do regime constitucional de proteção do direito

<sup>252</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 42.

<sup>253</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 37.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>255</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 42.

<sup>256</sup> Art. 23. § 1º. Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação.

<sup>257</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 37.

<sup>258</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018, p. 40-41.

<sup>259</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883**. Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 20 jan. 2019, p. 18.

fundamental à propriedade”, já que a extinção do domínio deixaria de ser excepcional, somente admissível nas hipóteses expressamente autorizadas pela Constituição (usucapião e desapropriação)<sup>260</sup>.

O parecer anexo à inicial do IAB, elaborado pelo Professor Doutor de Direito Econômico e Urbanístico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Luís Fernando Massonetto, acrescentou à crítica que a disposição de acordo com a qual há, pela aplicação do instituto, uma espécie de aquisição originária da propriedade não se compatibiliza com aquela que trata a legitimação fundiária como um direito atribuído e não meramente declarado pelo Poder Público.

Massonetto ressaltou, ainda, que, excepcionalmente, a legislação civil prevê a renúncia e o abandono como formas não translativas de extinção da propriedade, pressupondo a manifestação de vontade do titular do direito, expressa ou por conduta inequívoca, sem que outrem adquira a propriedade em virtude dos institutos. Afora tais casos, segundo o seu entendimento, o constituinte preocupou-se em cravar formas extraordinárias de aquisição de propriedade, como a usucapião e a desapropriação, para salvaguardar o proprietário original<sup>261</sup>.

Acrescentou que a doutrina civil sequer admite o reconhecimento da posse aos ocupantes de imóveis públicos, que se qualificam como meros detentores, o que denota a interdição constitucional absoluta à prescrição aquisitiva desses bens de raiz. Nada obstante, a legitimação fundiária seria instituto em tudo assemelhado à vetusta usucapião, cujo nome foi pretensamente alterado como forma de “superar a interdição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião”<sup>262</sup>.

Completo sua manifestação destacando a afirmada atecnicidade da novel estrutura da legitimação de posse, pela qual se criou uma nova hipótese de usucapião, com conversão

---

<sup>260</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 36-37 e 39-40.

<sup>261</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **Consulta**: Lei 13.465/2017. Regularização Fundiária Urbana. Aspectos Críticos - Legitimação Fundiária, usurpação de competência municipal em matéria urbanística e desestruturação do sistema constitucional de registro de imóveis. Inconstitucionalidades. São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 6 nov. 2018, p. 15-17.

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 13-14 e 17-18.

automática, incluindo casos não contemplados pelo art. 183 da CF<sup>263</sup>, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião previstos na legislação em vigor<sup>264</sup>.

O instituto da legitimação fundiária, de acordo com a Presidência, não foi criado para incentivar à grilagem, pois somente se aplica aos núcleos consolidados, de ocupação irreversível, não se destinando a favorecer falsificadores, o que representaria evidente desvio de finalidade, que não deve ser tolerado, e estaria sujeito à anulação, inclusive por meio de ações de improbidade<sup>265</sup>. Em defesa de sua compatibilidade sistêmica, foi ressaltado que as formas de aquisição da propriedade imóvel não estão todas definidas na Constituição, havendo, no Código Civil, a possibilidade de perda do domínio, independentemente dos requisitos da prescrição aquisitiva, por exemplo, no instituto do abandono de imóvel. O mesmo código prevê, ainda, modalidade de usucapião com prazo de apenas dois anos (art. 1.240-A), sem que tenha havido tamanho assombro por parte dos juristas, como o instaurado em virtude do advento da legitimação fundiária<sup>266</sup>. Afirmou-se, para mais, que a ausência de tempo mínimo de ocupação, na aplicação do instituto, é justamente para viabilizar o acesso à titulação pela população carente, diante da dificuldade em se comprovar, precisamente, as datas em que passaram a residir nos imóveis<sup>267</sup>.

Justificou-se, ainda, a legitimação fundiária, sob os argumentos de que a criação de novas formas de aquisição da propriedade é matéria regulada por legislação infraconstitucional, diante da inexistência de dispositivo constitucional proibitivo; e de que não pode ser confundido com a usucapião, por pressupor ato administrativo do Poder Público, baseado na função social da propriedade, sem que haja direito subjetivo do beneficiário. Afirmou-se também que, no caso da Reurb-E, há a necessidade de pagamento do “justo valor”

---

<sup>263</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>264</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **Consulta:** Lei 13.465/2017. Regularização Fundiária Urbana. Aspectos Críticos - Legitimação Fundiária, usurpação de competência municipal em matéria urbanística e desestruturação do sistema constitucional de registro de imóveis. Inconstitucionalidades. São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 6 nov. 2018, p. 11-12.

<sup>265</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771.** Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 25, 31 e 33-35.

<sup>266</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Nota Técnica 73/2017/DAFU/SNDU-MCIDADES da ADI 5.771.** Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 28.

<sup>267</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manifestação na ADI 5.771.** Brasília, 8 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018, p. 10 e 29-31.

correspondente à unidade regularizada (art. 16); que o instituto somente se aplica em caso de núcleos urbanos consolidados, nos quais a exigência de identificação precisa da data em que os ocupantes passaram a residir nos imóveis configuraria prova “diabólica”; e que a legitimação visa promover o direito à moradia, sem desrespeito ao sistema de proteção constitucional da propriedade privada<sup>268</sup>.

As informações da Presidência destacaram ainda que, tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, os requisitos do art. 35 da Lei 13.465 (imposições ao projeto de regularização) devem ser cumpridos, para a concessão de legitimação fundiária; no entanto, os requisitos adicionais específicos, aplicáveis à reurbanização social, justificar-se-iam na necessidade de se evitar favorecimento em duplicidade, ante as diversas isenções que lhe foram concedidas<sup>269</sup>.

Sobre a legitimação de posse, as informações do Executivo negaram a existência de desrespeito a quaisquer dos requisitos da usucapião, pois, nos termos do art. 26, a conversão em propriedade do título de posse objeto da Reurb requer a observância de todos os elementos exigidos para a usucapião especial urbana do art. 183 da CF, ou das condições estabelecidas na legislação infraconstitucional para que se configure outra modalidade de prescrição aquisitiva<sup>270</sup>.

No que tange à legitimação fundiária, a crítica demonstra-se, no geral, descabida. De início, a suposta ausência de requisitos mínimos à posse, para fazer jus ao instituto, cai por terra ao se considerar que a Lei 13.465 de 2017 não pode ser lida em tiras, mas apenas em sua lógica sistêmica, pela qual se exige, para aplicação da Reurb, a existência de núcleo urbano informal consolidado. Nessa medida, a posse tem, sim, requisitos mínimos impostos por lei, incluindo a dificuldade de sua reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos (art. 11, inciso III). Nesse ponto, dispensa-se, porém, a prova do tempo mínimo por beneficiado,

---

<sup>268</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 37-38 e 44.

<sup>269</sup> BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29 out. 2018, p. 6-7.

<sup>270</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 35-36.

pois ela é, não raro, considerada impossível, pela dificuldade em se precisarem as datas de início das posses.

Sobre os requisitos mínimos para a supressão da propriedade, é certo que a legitimação fundiária não restringe indevidamente o direito do antigo proprietário, já que, relativamente aos imóveis privados, não há perda automática da propriedade, senão após a devida notificação do atingido, que poderá manifestar-se contrariamente à Reurb. Por certo, o instituto somente se aplica como verdadeiro corolário de um evidente abandono do bem, furtando-se o particular em atender ao chamamento do Estado, quando do início do procedimento. Não por outro motivo, a notificação é, em regra, pessoal, somente se admitindo a publicação de edital quando o proprietário não for encontrado — o que se entende aplicável apenas depois de esgotadas as tentativas de sua localização — ou se se recusar à notificação por qualquer motivo (art. 31, §§ 4º e 5º, da Lei 13.465 de 2017)<sup>271</sup>. De mais a mais, se fossem mesmo inconstitucionais quaisquer modalidades de aquisição originária de propriedade além das constitucionalmente previstas, seriam-no a aluvião (art. 1.250 do CC) e a avulsão (art. 1.251 do CC), por exemplo.

Ora, a Reurb é bastante similar ao mecanismo descrito nos arts. 1.275 e 1.276 do Código Civil e nos arts. 64 e 65 da Lei 13.465 de 2017, para a perda da propriedade por abandono do imóvel. Há a abertura do procedimento para tratar desse fim (art. 28, inciso II); a necessidade de um espaço de tempo relevante de abandono, suficiente para a constituição de um núcleo urbano informal consolidado, de difícil reversão (art. 11, inciso III) e a indispensável notificação dos titulares de domínio, para impugnação no prazo de trinta dias (art. 31, § 1º), interpretando-se a ausência de manifestação dos notificados como concordância com a Reurb (art. 31, § 6º). Trata-se de um procedimento em tudo semelhante à arrecadação de imóveis abandonados, em um contexto no qual tudo leva a crer na ocorrência de efetivo abandono. A única distinção concreta entre os institutos é a atribuição das parcelas ocupadas aos moradores em vez da absorção do imóvel como propriedade pública após o cumprimento de determinado prazo.

No entanto, um fator importante deve ser considerado nessa confrontação. A existência de um prazo mínimo para a conversão do imóvel ao patrimônio público, no caso do

---

<sup>271</sup> Essa observação é válida, por óbvio, somente em relação ao proprietário da gleba e não em prol de moradores que tenham as unidades já legalizadas por registro de usucapião ou de títulos de qualquer espécie, no caso de Reurb do tipo “queijo suíço”, a ser mais bem definida a seguir. Nessa hipótese, a imposição de notificação pessoal inviabilizaria o procedimento.

abandono, que só autoriza a arrecadação do bem, como vago, com conversão à propriedade pública, após três anos; ao passo que, na legitimação fundiária, o único requisito exigido é a integração a um núcleo informal e consolidado da cidade, existente em 22 de dezembro de 2016.

Em que pese o caráter “consolidado” do núcleo, bem como o marco temporal servirem como critérios de relativa segurança, ao mesmo tempo em que admitem uma boa margem de atuação legislativa e executória aos municípios e ao Distrito Federal — a quem incumbiria definir, por regulamentação local, pautada no respectivo planejamento urbano, os requisitos que o morador deve cumprir para fazer jus à legitimação —, entende-se recomendável uma interpretação conforme do instituto, de modo que somente seja aplicável quando decorrido período de tempo suficiente para a arrecadação de imóveis abandonados, por presunção absoluta de abandono (art. 64, § 1º) ou a usucapião coletiva da área (art. 10 da Lei 10.257 de 2001), em ambos os casos, o decurso do prazo de cinco anos. O que não se afigura pertinente é pretender uma identidade absoluta de requisitos entre o novo instituto e a usucapião ou a exigência de prova de tempo de posse pelos moradores individualmente, caso em que a dificuldade da comprovação de fato atrapalharia o transcorrer da Reurb, frustrando a intenção da nova norma e tornando-a inefetiva.

Prosseguindo no exame do instituto, pode-se dizer que a leitura cuidadosa dos dispositivos pertinentes não deixa dúvidas quanto à incompatibilidade entre o caráter originário da aquisição da propriedade e o fato de o direito não ser declarado, mas constituído pelo Poder Público. Tal não indica, porém, a suposta inconstitucionalidade do instrumento, mas mero equívoco técnico-jurídico da norma, que, por vezes, utiliza-se de expressões coloquiais, responsáveis por gerar confusões. Isso ocorre também na jurisprudência, e um bom exemplo disso é a discussão sobre a natureza da arrematação, ora compreendida como forma originária de aquisição, pela inexistência de responsabilidade do adquirente pelos ônus que recaiam sobre o imóvel<sup>272</sup>, embora se trate de um modo derivado de transmissão da

---

<sup>272</sup> ARREMATAÇÃO DE IMÓVEL EM HASTA PÚBLICA. AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA. [...] Nos termos do artigo 130 do CTN, os créditos relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade sub-rogam-se sobre o respectivo preço quando arrematados em hasta pública, não sendo o adquirente responsável tributário pelos tributos que oneraram o bem até a data da realização da hasta (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Agravo Interno no Recurso Especial 1.690.412. Agravante: Município de Praia Grande. Agravado: Geraldo Roberto Venâncio. Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 5 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 12 dez. 2017).

propriedade, pois pressupõe a existência do direito do executado que o Estado (o juízo) atribuirá ao maior lançador (arrematante)<sup>273</sup>.

Assim, é indubitável que a legitimação fundiária, a despeito da literalidade da lei, é um modo derivado de transmissão da propriedade, pois é exigido, no seu suporte fático, e da aquisição nela fundada, a existência do direito que, perdido para o atual titular do domínio, devidamente notificado do procedimento da Reurb, é objeto de disposição em favor do beneficiário. Ora, se essa existência do direito anterior está pressuposta e é exigida, então a aquisição é derivada (e não originária). O que o legislador realmente intentou impor, ao dizer que se trata de aquisição “originária” foi deixar clara a não subsistência de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições não atinentes ao próprio beneficiado, a teor do art. 23, § 2º. Entretanto, a inexistência de relação direta entre os titulares (antigo e novo), a distinção entre o conteúdo do direito anterior e o direito adquirido “originariamente” e, inclusive, a extinção de ônus, direitos reais, restrições e limitações, não são da essência da aquisição originária, como supôs o legislador<sup>274</sup>.

Relativamente à legitimação fundiária sobre imóveis públicos, depende inequivocamente de um ato constitutivo do Poder Público, exarado com o concurso da vontade estatal, motivo pelo qual não guarda similaridade com a usucapião. Para compatibilizar a afirmativa com o alegado caráter “originário” da aquisição, entende-se possível interpretar essa disposição como indicativa da retroatividade dos efeitos do ato administrativo ao início da detenção; de que não é necessário título individualizado de transmissão, para simplificar o procedimento; bem como de que o bem é adquirido livre de ônus — na ordem pátria, o recebimento de bens onerados com cláusulas restritivas ou encargos depende da manifestação volitiva do beneficiário (inclusive no caso de herança, cabe ao herdeiro aceitá-la, expressa ou tacitamente, ou renunciá-la, nos termos dos arts. 1.804 e 1.805 do CC) — e, em especial, de que não incidem tributos sobre a operação.

Por certo, a Constituição proibiu a usucapião de imóveis públicos para que não houvesse a transmissão compulsória desses bens a particulares, sem expressão da vontade do Estado. Nesse sentido, embora tenha sido cogitada a possibilidade de permissão dessa modalidade de prescrição aquisitiva, veementemente defendida pela Constituinte Irma

---

<sup>273</sup> PASSOS, Josué Modesto. **A arrematação no registro de imóveis**: continuidade do registro e natureza da aquisição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 111-112 e 118.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 111-112 e 118.

Passoni (PT/SP), para assegurar a propriedade aos moradores de favelas<sup>275</sup>, por emenda submetida pelo Constituinte Francisco Carneiro (PMDB/DF) e aprovada por 330 votos a 49, além de duas abstenções, foi incluída a previsão de que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”, justamente para evitar “o comprometimento irreparável de todos os planos urbanos” e o “desvirtuamento do Plano Piloto”, pois, do contrário, uma ocupação na Esplanada dos Ministérios poderia ser objeto de direito subjetivo por parte dos ocupantes, objeto de usucapião urbano<sup>276</sup>. Isso não retira, porém, a possibilidade de que, por decisão do ente federativo responsável, haja a alienação de áreas públicas, admitindo-se que seja feita por venda, por doação e, inclusive, pela criação de outros institutos destinados a esse fim, como é o caso da legitimação fundiária — ato discricionário do Poder Público e não uma perda compulsória da propriedade, declarada por sentença, como ocorre na usucapião<sup>277</sup>.

A propósito, cumpre rememorar que a questão da regularização não passou despercebida da Assembleia Constituinte. Pelo contrário, o Relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), respondendo a questionamento formulado pela Constituinte Benedita da Silva (PT/RJ) — preocupada com a proibição de usucapião de imóveis públicos e seu potencial prejuízo aos habitantes das favelas já localizadas nessas áreas —, negou a existência de prejuízo, de modo que, se necessária a remoção dos moradores, no entender dele, as benfeitorias existentes deveriam ser indenizadas em dinheiro. Afirmou também que não haveria, por efeito do dispositivo constitucional, uma remoção *manu militari* das favelas, cujos moradores poderiam ficar “tranquilos”<sup>278</sup>.

Prosseguindo na análise da norma, há de se considerar, ainda, que a lei federal estabeleceu requisitos mínimos, mas outros, destinados a esmiuçar as hipóteses de cabimento da legitimação fundiária, devem ser estabelecidos pelo município ou pelo DF, se desejarem adotar o instituto, que é apenas uma possibilidade alternativa às clássicas formas de transferência, consubstanciadas pela venda e compra e pela doação.

---

<sup>275</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário 127**. Ano I. Brasília, 17 ago. 1987. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N008.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N008.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018, p. 216 e 218.

<sup>276</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário 302**. Ano II. Brasília, 29 ago. 1988. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2018, p. 133-134.

<sup>277</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17, no âmbito da ADI 5.883**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018, p. 38.

<sup>278</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário 302**. Ano II. Brasília, 29 ago. 1988. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2018, p. 286.

Com a defesa da constitucionalidade da legitimação fundiária, não se está a sustentar a sua inclusão como uma forma institucionalizada e perene de aquisição da propriedade. O instituto se justifica, em certas hipóteses, no presente momento histórico, como uma forma auxiliar de apurar e resolver os seculares problemas fundiários brasileiros, efetivando-se, daqui em diante, o poder de polícia urbanístico, para repelir novas ocupações irregulares e promovendo-se, por políticas habitacionais efetivas, dentro da regularidade, o direito social à moradia a quem necessite. Nesse aspecto, a expressa vedação à sucessiva prorrogação do termo final de aplicação da legitimação fundiária, declarando-se inconstitucional qualquer interpretação no sentido dessa possibilidade, é medida que se impõe, para evitar verdadeiro desmantelamento do Direito Civil e a perda de arrecadação tributária que deveria incidir sobre a transferência de imóveis. Tudo a justificar a absoluta proibição de sucessivas legitimações fundiárias, para que, uma vez regularizados os imóveis existentes, passem a ser regidos, a partir de então, pelas formas negociais ordinárias, de acordo com a legislação civil.

Um exemplo de caso em que a aplicação do instituto pode ser interessante é o Distrito Federal, em que houve a ocupação autorizada de imóveis, pelo Poder Público, no início da formação desse ente federativo, sem que tenha havido titulação por parte do Estado. Em mais de quarenta anos de espera pela titulação, muitos desses moradores passaram procurações a terceiros outorgando poderes, de maneira onerosa, sobre os imóveis e, após a transferência, acabaram falecendo, motivo pelo qual cessaram os efeitos da procuração (art. 682, inciso II, do CC). Nessas hipóteses, não há como passar o título ao ocupante originário, já que a procuração antes outorgada não pode mais ser utilizada para assinatura em nome do beneficiário, tendo em vista a cessação dos poderes com a morte. Em diversas hipóteses, não se sabe o paradeiro de seus herdeiros para a nomeação de inventariante e o cumprimento da obrigação de transferência da escritura definitiva ao comprador, pelo espólio. Em muitos casos, em decorrência de a legislação local estabelecer requisitos específicos para a doação de interesse social, também não é possível a transferência aos atuais ocupantes, que não cumprem tais disposições. Do mesmo modo, não é possível a usucapião, em se tratando de imóveis públicos e, finalmente, firmar uma venda e compra pode não ser justo, já que o atual ocupante não raro pagou o valor do imóvel ao primitivo possuidor, sendo que a transmissão em vida do beneficiário original só não foi possível em decorrência da desídia, inércia e lentidão do próprio Poder Público, que não pode ora se valer dessa circunstância para locupletar-se ilicitamente. Talvez então se admita a possibilidade de legitimação fundiária, com a qualificação do antigo morador, que cumpre os requisitos legais para recebimento do

imóvel de interesse social, dispensada sua manifestação de vontade, até pela desnecessidade da emissão de título individualizado, abrindo-se margem a que o atual ocupante possa solicitar a usucapião do imóvel, que se tornará privado.

Outro ponto a ser considerado é que o art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 13.465 de 2017 é claro ao impor que a legitimação fundiária somente será concedida em favor de beneficiário não concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural e que não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo distinto. Embora tal dispositivo refira-se à regularização fundiária de interesse social, não faz qualquer sentido impor tal restrição justamente aos que mais necessitam e, ao mesmo tempo, permitir a aquisição indiscriminada de áreas públicas pela população das classes mais altas. O escopo de “democratização das oportunidades de acesso a propriedade urbana” e a moradia, que informa a regularização fundiária, relaciona-se à inclusão da população de baixa renda<sup>279</sup> e não a uma justiça social às avessas. Em resumo, a compreensão da lei não pode significar que a titulação na Reurb-E seja mais simples do que a aplicável à Reurb-S, motivo pelo qual será necessária a interpretação conforme do art. 23, § 1º, para estender os requisitos nele previstos à regularização de interesse específico.

### *1.2.5 Inconstitucionalidades Materiais Relacionadas à Regularização de Imóveis Não Residenciais*

Uma última crítica, feita pelo PGR e pelo IAB, referiu-se à “indevida” extensão da possibilidade de regularização fundiária para imóveis não destinados à moradia<sup>280</sup>, possibilitando a legalização daqueles utilizados para fins profissionais e comerciais<sup>281</sup>.

No que tange à regularização de imóveis de uso comercial, a Presidência salientou que o uso misto promove a integração social e a geração de renda, o que faz parte da noção de Reurb<sup>282</sup>.

<sup>279</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 18.

<sup>280</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 31.

<sup>281</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 28.

Deveras, na linha do que foi destacado nas informações do Poder Executivo, a regularização fundiária não se encerra com a atribuição de um direito real — devidamente registrado — ao ocupante, embora tal etapa seja de grandiosa importância. Deve-se preocupar em garantir a “manutenção de reservas fundiárias de habitação popular em áreas centrais de grande valor imobiliário”<sup>283</sup>, de modo que a titulação, e a valorização econômica do imóvel dela decorrente, não impliquem necessariamente a posterior alienação da moradia regularizada.

Caso o processo não seja desenvolvido da maneira adequada, pode advir aliada à regularização a piora do nível de vida, pois a infraestrutura e a segurança implicam tributação, contas de água, luz e tevê a cabo, que alguns não terão condições de pagar<sup>284</sup>. As dinâmicas de revitalização podem gerar o que a literatura internacional denomina de “gentrificação”, ou seja, “a substituição de populações pobres em um bairro antigo degradado por populações mais abastadas”, como efeito da revalorização do ambiente construído<sup>285</sup>. Tal processo produz paisagens urbanas que as classes média e alta podem “consumir”, com a evacuação das classes baixas, em uma “conquista altamente integrada do espaço urbano, na qual o componente residencial não pode ser racionalmente dissociado das transformações das paisagens, do emprego, do lazer e do consumo”<sup>286</sup>.

Por outro lado, a proibição de dispor ou a constituição de direitos reais diversos da propriedade, nada obstante capazes — em tese — de evitar a gentrificação, obrigam a permanência do morador, independentemente das condições que o local possa oferecer; impossibilita o acesso ao crédito a juros mais baixos, a partir da garantia imobiliária; e acaba por induzir, ao longo do tempo, a constituição de “contratos de gaveta”, em um processo de

---

<sup>282</sup> BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018, p. 19.

<sup>283</sup> BONAMICHI, Nayana Corrêa. **Favela on sale: regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro**. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 104.

<sup>284</sup> MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. Os retirantes das favelas. **Carta Capital**. Rio de Janeiro, Edição 679, 9 jan. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>285</sup> CRIEKINGEN, Mathieu van. A cidade revive! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, p. 89-120, 2006, p. 95.

<sup>286</sup> SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, p. 59-87, 2006, p. 72-73.

gentrificação impulsionado pelo mercado informal, a ensejar a necessidade de novas e sucessivas regularizações.

Ademais, a fixação de direitos reais limitados ou o simples reconhecimento da posse tem por consequência a negativa de acesso da população carente ao capital, atribuindo-lhes recursos defeituosos, inaptos para uso como garantia de crédito (ex.: hipoteca e alienação fiduciária). Os beneficiados pela Reurb permaneceriam subcapitalizados, sem lastro e, por consequência, sem acesso aos meios de produção de renda. Desse modo, haveria o risco de permanecerem dependentes de políticas de assistência e de redistribuição, impossibilitados de produzir capital suficiente e de modo autônomo, para a real melhoria de sua condição social<sup>287</sup>.

Não obstante, também é verdade que a simples atribuição de propriedades sem o concurso de políticas de afirmação dos moradores na área pode favorecer as práticas especulativas do mercado imobiliário, empurrando os pobres para longe da área regularizada, que passa a ser valorizada e, aos poucos, ocupada por pessoas de renda mais alta<sup>288</sup>. Por isso é necessário encontrar alternativas para a questão, o que pode envolver a concessão de isenções tributárias, baseadas em estudos socioeconômicos da comunidade abrangida; a negociação, com as respectivas concessionárias, de subsídios nas contas de água e luz e de pacotes em condições especiais para acesso aos serviços de telecomunicação (internet, tevê por assinatura e telefonia); e o desenvolvimento de uma política de educação para conscientizar a população sobre a necessidade de manter as melhorias urbanístico-ambientais decorrentes da Reurb, bem como de que o programa de reurbanização não pode beneficiá-los em duplicidade, de forma a convencê-los a manter a moradia conquistada, no lugar de desfazer-se dela, transformando-a em uma fonte de renda rápida e imediata.

Talvez a mais importante das alternativas seja, contudo, a criação de mecanismos de geração de emprego e renda na localidade e, nesse sentido, a regularização de imóveis de uso comercial e a instituição da possibilidade de uso misto podem servir como importantes aliados, ao lado do incentivo ao trabalho cooperativo. Deveras, o imóvel comercial devidamente regularizado permite o livre exercício das atividades, com a possibilidade de

---

<sup>287</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Reading: Black Swan, 2001, p. 6-7.

<sup>288</sup> SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP: Espaço e Tempo**. São Paulo, N. 21, p. 15-31, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046/77688>>. Acesso em: 10 nov. 2018, p. 15.

obtenção da licença ou do alvará de funcionamento, necessários para evitar multas ou até mesmo a interdição do estabelecimento, em decorrência de fiscalizações de rotina ou de denúncias formuladas por concorrentes. Nesse seguimento, merece aplausos e não censura a nova previsão legal, mas desde que utilizada com a finalidade de efetivamente concluir a regularização, em todos os seus aspectos — incluindo a tutela dos beneficiados no período posterior à titulação e ao registro —, e não como simples justificativa para a privatização de terrenos públicos, sem que haja qualquer parâmetro constitucional, já que, nesses casos, não pode ser utilizado o fundamento do direito social à moradia.

Desse modo, não se afigura correta a assertiva de que a lei atual se dedica exclusivamente ao ângulo imobiliário. Ao contrário da Lei 11.977 de 2009, que só mencionou a necessidade de geração de emprego e renda como princípio da regularização urbana (art. 48, inciso I), a nova lei traz uma importante alternativa para o processo de gentrificação, potencialmente apta a evitar a transformação da composição social dos residentes de determinada área<sup>289</sup>, isto é, a admissão do uso misto de atividades, como forma de promover a integração social, a criação de postos de trabalho e a geração de renda para a comunidade (art. 13, § 4º). Quanto ao ponto, entende-se que essa aliada à redução subsidiada de custos são as únicas alternativas para a permanência da população na localidade, a despeito da alteração das dinâmicas e da valorização da área, já que a simples imposição de cláusula de inalienabilidade no título ou a atribuição de um termo de reconhecimento de posse — não raro apontados como “soluções” — acabam apenas por fomentar o mercado informal, gerando um ciclo vicioso pelo qual, periodicamente, tornam-se indispensáveis novas regularizações. É mesmo de causar espécie o fato de que a PGR, ao mesmo tempo em que expressa sua preocupação com a gentrificação, censure a possibilidade de regularização de imóveis não residenciais.

### ***1.3 As Novidades Decorrentes do Novo Marco Legal: Exame Integral da Reurb***

A Lei 13.465 de 2017, em seus arts. 9º a 54 e 68 a 75, trata da regularização fundiária urbana. O móvel do novo marco legal foi simplificar, desburocratizar e acelerar os

---

<sup>289</sup> BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, p. 21-57, 2006, p. 22.

procedimentos de regularização<sup>290</sup>, para que nenhuma definição jurídica pudesse constituir óbice à legalização de uma situação de fato estabelecida.

Não por outro motivo, dispensou-se o conceito de área urbana como a fixada nos termos da legislação local, para defini-la como a localidade com uso e características urbanas, ainda que situada em área juridicamente qualificada como rural. Da mesma forma, área consolidada deixou de ser a dotada de equipamentos urbanos definidos por lei para ser compreendida como aquela de difícil ou impossível reversão, segundo a avaliação do Poder Público local. Deve-se lembrar, porém, que, consoante o art. 75 da Lei 13.465 de 2017, é faculdade dos municípios, para os procedimentos em curso, a aplicação da legislação revogada.

Inicialmente, o art. 9º da Lei 13.465 de 2017 faz uma importante afirmação, dispondo que a Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Não se pode perder de vista que o ajustamento jurídico é apenas um dos diversos fundamentos que sustentam o instituto, de natureza necessariamente multidisciplinar. Todos são, porém, igualmente importantes. As medidas jurídicas solucionam os problemas dominiais, garantindo segurança; as urbanísticas dizem respeito aos remédios destinados a adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (saneamento básico, fornecimento de água, energia e calçamento), além da realocação das moradias situadas em locais contaminados, insalubres, sujeitos a desmoronamentos, enchentes, entre outros; as ambientais visam superar os problemas causados ao meio ambiente e, enfim, as sociais referem-se ao exercício digno da cidadania, especialmente, pelas famílias de baixa renda<sup>291</sup>.

Essa ótica inicial já permite afastar parte da crítica doutrinária à nova lei. Entende-se que o exame mais detido do texto legal não autoriza a tese da pretensa mudança do modelo de regularização fundiária brasileiro, que teria passado “de um foco mais enfático nos aspectos

---

<sup>290</sup> BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 759**: cartilha de esclarecimentos. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF)>. Acesso em: 20 jan. 2018, p. 5.

<sup>291</sup> MOURA, Jocsã Araújo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019.

materiais e urbanísticos para um modelo com destaque para questões formais de titulação”<sup>292</sup>. Pode-se afirmar que foram mantidos o foco multidisciplinar e a preocupação com questões urbanísticas e ambientais, apenas derrubando-se certas barreiras que serviram de entraves à efetiva regularização.

Tais fundamentos da Reurb informam seus princípios basilares, a serem observados pelos poderes públicos, no momento da formulação e no da aplicação das políticas de sua competência, sob a ótica dos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial; e da eficiência na ocupação do solo, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º).

Os fundamentos auxiliam também na adequada interpretação dos objetivos da Reurb, de observância obrigatória pelos entes federativos, a quem compete: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (art. 10).

Em termos de modalidades, embora o art. 13 da Lei 13.465 de 2017 mencione duas, são três as espécies de Reurb legalmente previstas, a saber, a Reurb de Interesse Social

---

<sup>292</sup> HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 9, N. 2, p. 482-516, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/27233/20470>>. Acesso em: 29 abr. 2019, p. 490.

(Reurb-S), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal — levada em conta, de acordo com o art. 6º do Decreto 9.310 de 2018, a composição ou a faixa da renda familiar, que não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País; a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de interesse social; e a Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos, regularização fundiária aplicável às glebas parceladas para fins urbanos anteriormente à edição da Lei de Parcelamento do Solo, Lei 6.766, datada de 19 de dezembro de 1979.

Embora a lei não o diga expressamente, compreende-se, por meio de interpretação sistemática<sup>293</sup>, que a classificação da Reurb — como será mais bem examinado a seguir — deve ser feita em dois momentos distintos. O primeiro destina-se à definição do rito aplicável (Reurb-S ou E), levando-se em conta a predominância, por exemplo, caso metade mais um dos moradores forem de baixa renda, aplicam-se as regras da regularização social. Entretanto, ao final, nova classificação deve ser ultimada, para fins de titulação, para garantir que apenas os beneficiários realmente necessitados recebam gratuitamente seu imóvel — essa última classificação aplica-se, inclusive, à modalidade de Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos. Nesse sentido, verifica-se uma impropriedade no § 5º do art. 13 da lei, pois tal classificação de interesse não visa “exclusivamente” à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, mas tem efeitos no rito aplicável e também no modo de titulação dos ocupantes (com ou sem exigência de contraprestação).

Nesse contexto, considera-se núcleo urbano informal qualquer assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural, e constituído clandestina ou irregularmente, não

---

<sup>293</sup> Uma das principais regras de exegese, “a interpretação sistemática disputa com a teleológica a primazia no processo de aplicação do Direito”, justamente pois a ordem jurídica é um sistema e, nessa lógica, deve ser lida em sua unidade e harmonia (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 295). Por isso é imperioso considerar a lei e o respectivo decreto regulamentador em sua integralidade.

sendo possível a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (art. 11, incisos I e II). O conceito abrange a irregularidade formal, aquela em que não se logra o registro imobiliário por falta ou defeito da documentação e a irregularidade material, isto é, parcelamentos descumpridores das obrigações assumidas, em termos de infraestrutura, com o município<sup>294</sup>, ou mesmo clandestinos, em que sequer houve assunção de quaisquer obrigações, sendo feitos à revelia do órgão local de aprovação.

A norma passa a ceder ao fato, afastando-se da perspectiva paternalista do planejamento urbano convencional, que visa mudanças profundas, mediante instrumentos ineficazes; devem-se encarar os aglomerados existentes e evoluir a partir deles, único modo comprovadamente exitoso de intervenção nas cidades reais<sup>295</sup>. Assim, tornam-se desnecessárias diversas adequações da realidade às frias exigências legais de parcelamento do solo urbano, bem como prescindíveis as alterações legislativa e registral, para que a área formalmente rural seja considerada urbana. Embora seja competência municipal a definição do perímetro urbano, não há proveito em manter legislações formalmente restritivas se, na realidade, a zona rural já se descaracterizou.

Nessa medida, de acordo com o art. 11, § 6º, da lei, aplicam-se as disposições da Reurb aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento definida na Lei 5.868 de 1972, isto é, a área mínima para que o imóvel seja aproveitável para fins rurais. Após a aprovação do projeto, nessa hipótese, compete aos municípios e ao Distrito Federal efetuar o cadastramento dos novos imóveis para fins de lançamento no IPTU (art. 3º, § 14, do Decreto 9.310 de 2018).

Autoriza-se também aos municípios a dispensa, para fins de Reurb, de exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, além de outros parâmetros urbanísticos e edílios. Busca a nova lei reconhecer, desse modo, as deficiências passadas, autorizando a regularização nas bases possíveis.

---

<sup>294</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária total**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <[http://registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2019, p. 12.

<sup>295</sup> JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução de Maria Estela Heider Cavalheiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 302.

Entretanto, não basta a existência de núcleo urbano informal, sendo necessário ainda que se trate de núcleo consolidado, isto é, de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo ente local, o município (art. 11, inciso III). Nesse caso, a regularização será aplicável, para fins de dotar a área objeto da intervenção de infraestrutura, reduzindo carências sociais e ambientais, bem como de atribuir um direito assecuratório ao respectivo ocupante, ou seja, aquele que mantém poder de fato sobre o lote ou a fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (art. 11, VIII).

Uma vez disponíveis equipamentos e infraestrutura para a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, passa a ser obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação local (art. 13, § 7º). O município ou o DF devem ser, porém, sensíveis às carências da população, negociando com os concessionários pacotes em condições especiais para acesso aos serviços, até mesmo, quando necessário, com a fixação de subsídios.

Quanto ao ponto, relevante disposição é prevista no art. 13, § 4º, que assevera ser dever dos entes locais promover a integração social da comunidade objeto da intervenção, bem como a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, podendo, entre outras medidas, admitir o uso misto de atividades (residencial e comercial). O ente local deve estar atento às necessidades dos moradores da região, desenvolvendo projetos viáveis ao alcance do citado desiderato, o que poderá envolver políticas de conscientização sobre a importância da manutenção das melhorias urbanísticas e ambientais, bem como incentivo ao trabalho cooperativo. O § 6º do art. 5º do Decreto 9.310 de 2018 deixa claro que a regularização de unidades não residenciais pode abranger a Reurb-E.

Não se admite a Reurb em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal (art. 11, § 5º, da Lei 13.465 de 2017). Tal proibição não abrange toda a faixa de fronteira, cuja regularização para fins urbanos é admitida, na forma estabelecida pela Lei 6.634 de 1979, salvo quando possa resultar em riscos à segurança ou à defesa (art. 3º, § 9º, do Decreto 9.310 de 2018). Consideram-se indispensáveis à segurança nacional, entretanto, os locais e as adjacências

onde o Presidente e o Vice-Presidente da República trabalham ou residem oficialmente durante o mandato presidencial, além das infraestruturas críticas — assim definidas em ato do Chefe do Executivo Nacional, consultado o Gabinete de Segurança Institucional —, cujas instalações, serviços e bens, acaso interrompidos ou destruídos, resultem sérios impactos à sociedade e ao Estado (art. 3º, §§ 10 e 11, do Decreto 9.310 de 2018).

Sob o ponto de vista ambiental, a nova lei traz um olhar realista, buscando reduzir os impactos já ultimados. A exemplo da lei anterior, não proíbe a regularização em áreas de preservação permanente e de unidade de conservação de uso sustentável, acrescentando-se as áreas de proteção de mananciais, mas *exige* a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, § 2º). Tais estudos deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado (art. 12, § 2º) e aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas ambientalmente sensíveis<sup>296</sup>, motivo pelo qual poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente (art. 12, § 3º).

Assim, não se cogita a aprovação da Reurb sem os devidos estudos técnicos. Mantém-se, outrossim, a necessária observância aos arts. 64 e 65 da Lei 12.651 de 2012 (Código Florestal), que estabelecem não apenas a indispensabilidade de aprovação de projeto de regularização, para a manutenção de ocupação consolidada em APPs, mas também parâmetros para a elaboração dos estudos técnicos exigidos:

**Tabela 3:** Elementos Mínimos Exigidos para os Estudos Técnicos da Reurb-S e da Reurb-E.

Elementos mínimos do estudo técnico necessário à Reurb-S	Elementos mínimos do estudo técnico necessário à Reurb-E
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;</li> <li>• Especificação dos sistemas de saneamento básico;</li> <li>• Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;</li> <li>• Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;</li> <li>• Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;</li> <li>• Identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;</li> <li>• Especificação e avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;</li> <li>• Identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência</li> </ul>

<sup>296</sup> Áreas de preservação permanente, unidades de conservação de uso sustentável e áreas de proteção de mananciais.

<p>conservação, quando for o caso;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e</li> <li>• Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água – que deve se dar, de acordo com o art. 4º, § 5º, inciso VII, do Decreto 9.310 de 2018, de modo livre e gratuito.</li> </ul>	<p>direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificação da ocupação consolidada existente na área;</li> <li>• Identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;</li> <li>• Indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização – sendo obrigatória a manutenção, ao longo dos rios ou cursos d'água, de faixa não edificável com largura mínima de 15m de cada lado. No caso de áreas tombadas, a faixa não edificável poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato de tombamento;</li> <li>• Avaliação dos riscos ambientais;</li> <li>• Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e</li> <li>• Demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.</li> </ul>
--	---

Fonte: A Autora.

Grande problema relacionado a esta previsão — que, repita-se, foi copiada da legislação anterior — é que “a ocupação de áreas ambientalmente protegidas pela população de baixa renda, longe de ser uma exceção é regra, posto serem esses locais por excelência excluídos do mercado formal de terras”, motivo pelo qual acabam sendo comercializados a um preço baixo, capaz de ser custeado pela população mais necessitada<sup>297</sup>. Para que tal previsão não sinalize como incentivo a novas invasões e ilegalidades<sup>298</sup>, sua aplicação deve ser aliada a uma forte e decisiva efetivação do poder de polícia urbanística, do modo mais amplo possível, conforme critérios de razoabilidade e de proporcionalidade, atuando, no que for necessário, para a manutenção da adequada ordenação urbana<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> TIERNO, Rosane de Almeida. Reurb em Área de Preservação Permanente: disputa pelo territorial ambiental na regularização fundiária. **III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (URBFAVELAS)**. Salvador, BA, 2018. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-99-106-20180630151906.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019, p. 3.

<sup>298</sup> TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, vol. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/888/527>>. Acesso em: 20 jan. 2018, p. 324-325.

<sup>299</sup> Nesse sentido, a depender do empreendimento que se pretenda implantar, é possível exigir EIA e EIV, conforme o art. 4º, inciso VI, da Lei 10.257 de 2001. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades

De acordo com o art. 3º, § 4º, do Decreto 9.310 de 2018, regulamentador da Nova Lei de Regularização Fundiária, compete aos municípios e ao DF a aprovação do projeto de regularização do núcleo urbano informal. Os trâmites internos, bem como os órgãos ou entidades responsáveis pela aprovação deverão ser definidos em lei local específica.

Na hipótese de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei 9.985 de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 3º, da Lei 13.465 de 2017). Para a recusa do procedimento, o órgão gestor da unidade deverá emitir parecer técnica e legalmente fundamentado, que justifique a negativa (art. 3º, § 6º, do Decreto 9.310 de 2018).

É possível a regularização de núcleos urbanos consolidados constituídos às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público. No entanto, nesse caso, deve ser respeitada a área de preservação permanente compreendida entre o nível máximo operativo normal, isto é, o nível máximo do reservatório, e a cota máxima *maximorum*, entendida como a zona normalmente inundável, o nível mais elevado de água para a qual a barragem fora projetada (art. 11, § 4º, da Lei 13.465 de 2017).

O art. 12 da Lei 13.465 de 2017 estabelece que a aprovação municipal ou distrital da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o ente local contar com órgão ambiental capacitado. Como será visto, o único risco que pode advir do dispositivo não está relacionado necessariamente a uma omissão legislativa, mas à aplicação da equivocada interpretação de que “aprovação ambiental” seria menos do que licenciamento.

Para os fins mencionados, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos exigidos para a aprovação da Reurb, independentemente da existência de convênio com os estados ou a União (art. 12, § 1º). Caso o município não

---

privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (art. 36). Ademais, a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do EIA, requeridas nos termos da legislação ambiental (art. 38).

disponha de órgão assim caracterizado, a aprovação ambiental competirá ao respectivo estado (art. 12, § 4º).

Passando-se ao exame procedimental da Reurb, pode-se dizer que a regularização se deflagra pela provocação de um dos legitimados a requerê-la. Aos legitimados é dado promover todos os atos necessários à regularização fundiária, do início ao fim do procedimento administrativo, bem como requerer os atos de registro pertinentes (art. 14, § 1º).

Pelo art. 14 da lei, são legitimados para requerer a Reurb: 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.

Vê-se, pois, que a Administração Pública poderá agir de ofício ou mediante provocação dos interessados, que poderá ser, inclusive, o proprietário/loteador. Por óbvio, há casos em que não há responsabilidade direta do proprietário, por exemplo, no caso de invasão, não tendo êxito o titular do domínio em obter a reintegração de posse do imóvel. Entretanto, 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 (art. 14, § 2º, da Lei 13.465 de 2017). Desse modo, o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal (art. 14, § 3º).

A partir do requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, da manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados, garante-se a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento (art. 31, § 8º). Desse modo, proíbem-se atuações contraditórias do ente local, a vacilar na realização

progressiva do direito fundamental à moradia com segurança<sup>300</sup>; não sendo possível que o mesmo município que, por seu órgão responsável pela política urbana, esteja examinando determinada regularização, promova a demolição de obras situadas no local da intervenção, pelo órgão ou entidade de monitoramento e repressão à grilagem e às ocupações irregulares.

Determina-se, destarte, a atuação articulada dos órgãos do município ou do Distrito Federal, somente sendo possível a atividade repressiva depois de definitivamente arquivado o procedimento de Reurb; até mesmo por que o sucesso das políticas públicas depende, em grande parte, de uma visão integrada de sua realização e implementação, de informações acerca da realidade a transformar, capacitação técnica e vinculação profissional dos diversos servidores e serviços públicos rumo à solução de problemas no plano concreto<sup>301</sup>.

Em seu requerimento, poderá o legitimado indicar, desde logo, a modalidade de Reurb a ser realizada, para os fins da primeira classificação da regularização, que determinará, a partir do critério da predominância, o rito aplicável e os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial. Tal indicação inicial é dispensada, porém, no caso da Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos, que é regida por regras próprias.

A indicação feita pela União ou pelos estados, na primeira fase da Reurb, é vinculativa para o município processante, sendo responsabilidade do ente federativo instaurador (art. 30, § 1º). O mesmo não se aplica aos demais legitimados, já que o município poderá modificar a modalidade sugerida, no prazo de 180 dias.

Desse modo, se não houver indicação pelo legitimado ou caso o ente local não concorde com a modalidade sugerida — ressalvada a classificação pela União ou pelo respectivo estado —, compete ao município ou ao DF no qual esteja situado o núcleo urbano informal a ser regularizado classificar a Reurb (art. 30, inc. I), assim também, se for o caso, indeferir, fundamentadamente, o requerimento, o que deverá ser feito no prazo de até 180 dias do protocolo do pedido (art. 30, § 2º). A inércia do município ou do DF, nessa hipótese,

---

<sup>300</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 18.

<sup>301</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 20 jun. 20, p. 97.

implica a automática fixação da modalidade de classificação indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como a continuação do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo ente local, mediante estudo técnico que a justifique (art. 30, § 3º). Essas disposições visam levar as forças políticas a assumirem suas responsabilidades, sob a perspectiva do direito à cidade como um apelo ou uma exigência, de modo que, silente o Poder Público, prevalece o direito à transformação ou renovação da vida urbana<sup>302</sup>, tal qual requerido pelo legitimado.

As áreas destinadas à Reurb-S, na forma do art. 18, poderão ser previamente definidas, na normatização local, como instrumento de planejamento urbano, no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território, por meio da criação de ZEIS. Consideram-se como tais as parcelas de área urbana instituídas pelo Plano Diretor ou definidas por outra lei municipal, destinadas preponderantemente à população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 18, § 1º). Quando optar por esse instrumento, o ente local, por meio de sua legislação, já estará indicando a modalidade aplicável em cada zona, no que se refere à primeira classificação, embora a Reurb-S não esteja condicionada à existência de ZEIS (art. 18, § 2º).

Por outro lado, caso não seja utilizado este instrumento de planejamento, as áreas objeto de Reurb-S também podem ser definidas mediante ato do Poder Público local (por exemplo, um decreto), especialmente, nos municípios com menos de 20 mil habitantes, para os quais não é obrigatória a existência de Plano Diretor (art. 182, § 1º, da Constituição Federal). Nesses casos, “os dados colhidos por órgãos governamentais de pesquisa, como o IBGE (PIB, IDH, PIB *per capita*, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros)” poderão ser utilizados como amparo estatístico para definição, pelo executivo local, das áreas de interesse social ou específico, dispensando-se gastos com estudos técnicos mais apurados<sup>303</sup>, ao menos na primeira fase de classificação.

É competência especificamente municipal ou distrital o processamento administrativo, a análise e a aprovação dos projetos de regularização (art. 30, inciso II), a quem é dado

---

<sup>302</sup> LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 114 e 117-118.

<sup>303</sup> MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019, p. 1-2.

legislar sobre especificidades do rito e órgãos responsáveis pela aprovação, embora a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana não impeça a Reurb (art. 28, parágrafo único). Nesse caso, resta ao município ou Distrito Federal utilizar-se do rito de licenciamento urbanístico e ambiental aplicável aos novos parcelamentos urbanos, para considerar-se aprovado o projeto, até que o legislativo local determine a aplicação de regras específicas.

Se assim necessitar, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades — atual Ministério do Desenvolvimento Regional —, para cooperação na fiel execução do disposto em lei, fomentando-se a efetiva implantação das medidas da Reurb (art. 29). Assim, os municípios que não detenham corpo técnico que lhe permita o desenvolvimento de estudos próprios, poderá valer-se da expertise do órgão federal, para implementar medidas destinadas à consecução da lei federal de regularização.

Feito o requerimento escrito pelo legitimado ou iniciado o procedimento de ofício pelo município ou Distrito Federal, diretamente ou por meio de entidades da administração indireta (art. 28, inciso I), o órgão responsável pela política urbana local, assim definido pela legislação específica, emitirá uma decisão preliminar, em que determinará ou não a instauração da Reurb (art. 32, *caput*). A decisão deve se dar *in status assertionis*, isto é, de acordo com os elementos narrados pelo requerente, presumindo-se a veracidade dos fatos alegados, com base na presunção de boa-fé. Assim, por exemplo, a menos que seja óbvio o caráter não consolidado do núcleo urbano informal cuja regularização se requer, pelos elementos apresentados, o município deverá processar o pedido, sem prejuízo da avaliação mais precisa quando dos estudos e do projeto a serem apresentados.

Deferido o processamento, na mesma decisão — dentro do prazo de 180 dias do pedido, sob pena de sua admissão automática —, será fixada a modalidade da Reurb, considerando-se o disposto *supra*. Por outro lado, indeferido o requerimento de instauração, a decisão indicará as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (art. 32, parágrafo único). Nesse contexto, a decisão poderá ter caráter terminativo ou “definitivo” na seara administrativa, conforme preveja ou não medidas que habilitem a reformulação do pedido.

Com o deferimento da Reurb, inicia-se a fase de processamento administrativo do requerimento, na qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos respectivos confrontantes (art. 28, inciso II). Decerto, a primeira medida a ser adotada pelo município ou Distrito Federal, após a decisão de processamento, é proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 31, *caput*), o que envolve pesquisas junto aos registros de imóveis locais, bem como nas secretarias de gestão do patrimônio municipal, distrital, estadual e federal.

Para viabilizar essa etapa, devem ser criados mecanismos de interação com tais órgãos e entidades, preferencialmente, sob meio eletrônico, para imprimir agilidade ao processamento da Reurb<sup>304</sup>. Nem sempre é fácil, porém, determinar a titularidade do imóvel, seja em virtude da existência de matrículas e transcrições cujos limites são incertos, até que se retifique o teor dos assentos, seja em virtude da inexistência de um cadastro certo e unificado dos imóveis públicos, pelas secretarias de gestão do patrimônio, havendo extensas áreas devolutas ainda sem demarcação.

Para facilitar os trabalhos, é interessante que, antes de iniciar as buscas, o município elabore uma planta base da área objeto da intervenção, se não apresentada pelo requerente. Com isso, facilita-se a pesquisa a ser realizada. Nessa mesma toada, dispõe o § 7º do art. 31 que, caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia atualmente responsável pela respectiva circunscrição, o Distrito Federal ou os municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, *mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, caso possível.*

Na Reurb-E, compete ao requerente legitimado fornecer as certidões que comprovem a titularidade de domínio da área, providenciar o levantamento topográfico georreferenciado e apresentar o memorial descritivo e a planta do perímetro do núcleo urbano informal, com demonstração, quando possível, das matrículas ou das transcrições atingidas (art. 24, § 15, do Decreto 9.310 de 2018).

---

<sup>304</sup> A isenção ou não de emolumentos registrares dependerá da respectiva lei estadual ou distrital. Como os emolumentos têm natureza de taxa, de competência dos estados e do Distrito Federal, a fixação de gratuidade, por lei federal, enseja hipótese de isenção heterônoma, a qual é vedada pela legislação tributária, como será mais bem desenvolvido a seguir.

Consoante o art. 28 do Decreto 9.310 de 2018, considera-se levantamento topográfico georreferenciado o conjunto de levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento; outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização fundiária; planta do perímetro; memorial descritivo; descrições técnicas das unidades imobiliárias e outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites, com o uso de métodos e tecnologias que estiverem à disposição e que se adequem melhor às necessidades, segundo a economicidade e a eficiência em sua utilização.

Os levantamentos topográficos georreferenciados serão realizados nos termos das normas técnicas para serviços topográficos da ABNT, além das demais normas aplicáveis, bem como acompanhados de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou de Termo de Responsabilidade Técnica (TRT) no Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), conforme o respectivo conselho de fiscalização da profissão, do responsável pelos levantamentos (art. 29, *caput*).

O Decreto 9.310 de 2018 exige, para os levantamentos topográficos da Reurb-E, que os limites das unidades imobiliárias sejam definidos por vértices, de natureza tridimensional, determinados por coordenadas de latitude, longitude e altitude geodésicas, e georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, com erro posicional esférico igual ou menor a 8cm de raio (art. 29, §§ 1º a 3º). Impõe, ainda, que o erro posicional tenha menor magnitude consoante a avaliação do impacto da propagação dos erros, realizada pelo responsável técnico, previamente à execução do levantamento topográfico georreferenciado, considerados o desenvolvimento de projetos urbanísticos e de infraestruturas, o registro de propriedade, a prevenção de riscos e os demais projetos de arquitetura e engenharia (art. 29, §§ 4º e 5º). Tais determinações se afiguram desnecessárias, caso interpretadas em seu sentido literal. A leitura que deve ser feita do dispositivo, para não onerar em demasia os interessados, é que os limites do perímetro da gleba devem ser georreferenciados, de modo a garantir a não sobreposição com outras áreas, e não os limites de cada uma das unidades imobiliárias resultantes do projeto (obviamente, compreendidas no perímetro geral), até mesmo porque, em relação aos imóveis urbanos — cujas dimensões restritas e controladas pelo município ou DF não implicam grandes riscos de sobreposição, ao contrário dos rurais —, o georreferenciamento não é obrigatório, sendo suficiente a indicação das medidas laterais

(frente, fundos, direita de quem da rua olha para o imóvel e esquerda do mesmo observador), das respectivas confrontações, da localização (quadra, lote, logradouro e número) e da área (art. 176, § 1º, inciso II, item 3, alínea “b”, da Lei 6.015 de 1973).

O art. 29, §§ 6º e 7º, do Decreto 9.310 de 2018, estabelece, ainda, a remessa eletrônica, por profissional legalmente habilitado ou pelo órgão público responsável pela sua execução, do levantamento topográfico georreferenciado ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), na forma estabelecida no respectivo Manual Operacional. A preocupação do regulamento, em disponibilizar serviço geoespacial de visualização do levantamento topográfico georreferenciado e das parcelas confrontantes, supostamente para auxiliar os poderes públicos, os gestores de cadastro imobiliário e os oficiais de registro de imóveis na conferência do posicionamento, das distâncias, dos vértices, dos ângulos e da áreas, não apenas excede o disposto na Lei 13.465 de 2017, como cria obrigação demasiado onerosa aos interessados na Reurb-E, a qual, se aplicada literalmente, implicará em desestímulo à regularização. Entende-se que o interesse do Executivo em estabelecer um código identificador unívoco do imóvel em âmbito nacional, conforme § 1º do art. 8º do Decreto 8.764 de 10 de maio de 2016, não pode se sobrepor ao direito dos beneficiários de ter seus imóveis regularizados.

Feitas as indispensáveis buscas pelo ente local, sejam os imóveis públicos ou privados, caberá aos municípios ou ao DF notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados — entre os quais, por óbvio, os titulares de direitos reais sobre o imóvel, a exemplo do credor hipotecário —, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contado da data de recebimento da notificação (art. 31, § 1º). Tratando-se, porém, de imóvel público pertencente ao próprio município ou DF, deverão ser notificados os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no mesmo prazo (art. 31, § 2º). Pela literalidade da lei, a notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço (art. 31, § 4º).

Quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados (art. 31, § 5º, inciso I), seja pela falta de sua identificação, em vista da precariedade das descrições registraes existentes, depois de ultimadas todas as tentativas de determinação; ou pela devolução do

comprovante postal, sem efetivo cumprimento da diligência, por ausência de moradores; assim como na hipótese de recusa da notificação por qualquer motivo (art. 31, § 5º, inciso II), a ciência da Reurb será feita por meio de publicação de edital, com prazo de 30 dias, do qual deverá constar, resumidamente, a descrição da área a ser regularizada (art. 31, § 5º). Embora a lei seja omissa neste ponto, entende-se necessária, além da descrição da área, resumidamente, a existência de pequeno desenho de localização da região, em aplicação analógica do art. 19 da Lei 6.766 de 1979<sup>305</sup> e do art. 20, § 2º, da própria Lei de Regularização Fundiária<sup>306</sup>, de modo a permitir que os interessados tenham conhecimento do local da intervenção, evitando-se intermináveis discussões judiciais posteriores sobre a suficiência da descrição resumida constante do edital.

A ausência de manifestação dos proprietários, dos titulares de direitos reais na matrícula ou transcrição, de eventuais interessados, bem como dos confinantes, será interpretada como concordância com a Reurb (art. 31, § 6º). De outra parte, caso haja impugnação, o Poder Público poderá acolher total ou parcialmente a oposição, determinando ou promovendo as alterações necessárias no projeto de regularização (art. 24, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018).

Poderá, ainda, o ente processante, na forma do art. 24, § 10, do Decreto 9.310 de 2018, rejeitar a impugnação infundada, por meio de ato fundamentado do qual constem as razões pelas quais assim a considerou, tomando-se como tal a oposição que não indicar, de forma plausível, onde e de que forma a Reurb avança na propriedade do impugnante; não apresentar motivação, ainda que sumária; ou versar sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento (art. 24, § 12). Nesse caso, o ente processante poderá dar seguimento à Reurb se o interessado não apresentar recurso no prazo de 15 dias, contado da data da notificação da decisão de rejeição (art. 24, § 10).

---

<sup>305</sup> Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

<sup>306</sup> Art. 20. O Poder Público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias. § 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias. § 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do Auto de Demarcação Urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

Na hipótese de interposição de recurso, o impugnante apresentará as suas razões ao município ou ao Distrito Federal e, caso não haja consenso (art. 24, § 11, do Decreto 9.310 de 2018), será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos (art. 31, § 3º, da Lei 13.465 de 2017), o qual poderá ser instaurado de ofício ou mediante provocação pelo ente local, inclusive, no caso de necessidade de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb (art. 34, § 3º). A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos, no âmbito da Reurb, suspende a prescrição (art. 34, § 4º).

Para cumprimento dessas disposições, os municípios e o Distrito Federal poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, com composição e modo de funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo municipal ou distrital (art. 34, *caput* e § 1º). Podem também os entes locais optar pela celebração de convênio com os Tribunais de Justiça, para utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas (art. 34, § 5º).

Se houver consenso entre as partes, na forma do art. 34, § 2º, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Ao Poder Público é facultada, porém, a exclusão da parcela controvertida, prosseguindo-se com a Reurb apenas em relação à parcela não impugnada (art. 24, § 9º, do Decreto 9.310 de 2018).

As áreas de propriedade do Poder Público, registradas no registro de imóveis, que sejam objeto de ação judicial, versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, homologado pelo juiz (art. 16, parágrafo único, da Lei 13.465 de 2017).

Todo o procedimento citado, de buscas e intimações, fica dispensado, caso previamente adotado o procedimento de demarcação urbanística (art. 31, § 9º) — ferramenta útil à precisa identificação da área urbana informal ocupada e demais caracteres indispensáveis à expedição da CRF<sup>307</sup>. Deveras, a demarcação urbanística é o procedimento prévio e facultativo, utilizado para identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e para obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos

---

<sup>307</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana idealizado pela Lei 13.465 de 2017 (arts. 9º a 54). In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária** — Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters, p. 19-39, 2018, p. 26-27.

na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com a averbação na matrícula destes imóveis, da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município ou do DF (art. 11, inciso IV).

Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb (art. 19, § 3º), mas podem ser interessantes quando o caráter difuso dos registros, localizados em mais de uma serventia, ou a natureza muito vaga das descrições conduza à necessidade de procedimento prévio de demarcação, mais extenso e detalhado do que a medida de busca utilizada no âmbito da Reurb. Por esse motivo, urge que os municípios e o Distrito Federal tenham estreita relação com os registradores de imóveis locais, promovendo-se accertamentos e discussões prévios, que possam indicar o caminho mais adequado para a regularização, em cada caso.

Outra hipótese em que o instituto pode ser interessante é no caso de registros antigos, administrativamente bloqueados, em vista da necessidade de sua delimitação, como no caso de matrículas dotadas de inúmeras exclusões, indicativas de condomínio *pro diviso*. Vale lembrar que, por muito tempo, o fenômeno das “alienações de terrenos urbanos ou rurais sob a forma de partes ideais ou frações ideais” foi aceito como regular. Somente depois de decisões administrativas e judiciais que começaram a entender essa figura como hipótese de burla ao parcelamento regular do solo, houve o bloqueio das matrículas assim descerradas, “deixando na irregularidade uma grande camada da população” e numerosas situações consolidadas<sup>308</sup>. Esse expediente é facilmente encontrado nos registros de imóveis brasileiros, havendo casos em que parte das vendas de frações foi registrada, e outra não, quando iniciaram-se as negativas a essas operações. Na prática, o grande número de proprietários das frações já registradas, e o ainda maior número de ocupantes cuja inscrição foi obstada, inviabiliza a realização de projeto de legalização pelos próprios particulares, ante a necessidade de retificação administrativa das diversas frações.

Nesses casos, o Poder Público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal objeto da intervenção (art. 19). Esse procedimento

---

<sup>308</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 45.

facilita a posterior análise do projeto, pelo órgão responsável pela política urbana, que não terá de lidar com inúmeras matrículas de interpretação intrincada, mas com uma única matrícula retificada, limpa e clara. Trata-se de uma espécie de retificação coletiva, de iniciativa privativa do Poder Público, embora possa ser provocada pelos particulares interessados.

É interessante observar que a Lei 13.465 de 2017, ao contrário do normativo que lhe precedeu, não restringe a aplicação da demarcação urbanística, nem de qualquer de seus institutos à Reurb-S. Desse modo, nada obsta o uso desses expedientes também para a Reurb-E.

Para a realização da demarcação urbanística, o respectivo auto deverá ser instruído com os seguintes documentos: planta e memorial descritivo da área, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; e planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis (art. 19, § 1º).

O auto poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou domínio público (art. 19, § 2º).

O Poder Público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de 30 dias (art. 20, *caput*), advertindo-os de que a ausência de impugnação implicará a *perda de eventual direito que o notificado tenha sobre o imóvel* (art. 20, § 6º). Veja-se que, enquanto o art. 31, § 6º, no âmbito do processamento da Reurb, faz presumir (de modo relativo) a concordância do proprietário com a regularização, no caso de ausência de impugnação; na hipótese de notificação para demarcação urbanística,

o silêncio do interessado implica a perda de eventual direito sobre o imóvel<sup>309</sup>. Trata-se de consequências bastante díspares, já que, no primeiro caso, a omissão do interessado é “interpretada como concordância”, mas nada impede que o titular do domínio apareça, apresente justificativa suficiente para não ter efetuado a impugnação no prazo legal, e manifeste vontade contrária à presunção; já no segundo caso, em princípio, haverá a perda do direito do notificado sobre o imóvel.

Para que o citado art. 20, § 6º, não se converta em hipótese de perda sumária da propriedade, em violação a direito de primeira dimensão, entende-se que, além da notificação mencionada, é preciso que haja tempo e condições suficientes para a usucapião pelos ocupantes, ou que o ente local possa presumir o abandono dos imóveis urbanos privados, pela cessação dos atos de posse aliada ao inadimplemento de ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por período superior a cinco anos (art. 64, § 1º, e § 2º, inciso II). Como bem estabelece o art. 65 da lei, nada impede que os imóveis arrecadados sejam objeto de Reurb.

Deve-se estar atento, neste ponto, para a insuficiência do conceito de núcleo urbano consolidado, a fim de temperar a força do art. 20, § 6º. Tal conceito é demasiadamente aberto, abrindo margem a que os municípios ou o DF argumentem a irreversibilidade da ocupação até mesmo em casos de invasões relativamente jovens. Por isso, para que tal disposição não seja fundamento de intervenções abusivas na propriedade privada, é indispensável a interpretação conforme, garantindo-se o transcurso de prazo suficiente para a usucapião da gleba ou a arrecadação do bem como vago — nesse sentido, conduz a interpretação do art. 21, § 2º, da própria Lei de Regularização Fundiária, de acordo com o qual, no caso de impugnação, será feito o levantamento de passivos tributários, ambientais e administrativos, bem como das posses existentes, para avaliação da prescrição aquisitiva.

Não há nenhum absurdo jurídico ao se aceitar a perda da propriedade por procedimento administrativo, desde que preenchidos os requisitos necessários para a garantia da segurança jurídica, incluindo a abertura ao contraditório e à ampla defesa e o transcurso de

---

<sup>309</sup> O § 8º do art. 24 do Decreto 9.310 de 2018 estende, textualmente, a perda de eventual direito do notificado sobre o imóvel também para o caso da notificação no âmbito da Reurb. Cuida-se, entretanto, de evidente violação ao escopo do decreto, o qual deve se ater à regulamentação da lei, não inovando na ordem jurídica, especialmente, para criar hipótese de perda da propriedade privada não prevista na legislação.

prazo razoável<sup>310</sup>. Já se admitia, assim, com base na legislação revogada, que a demarcação urbanística inaugurasse um procedimento de perda do direito de propriedade<sup>311</sup>, o que se deve continuar a admitir, com a interpretação adequada do art. 20, § 6º, nos termos referidos.

Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no mesmo prazo (art. 20, § 1º). O edital conterà resumo do Auto de Demarcação Urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado (art. 20, § 2º), bem como a advertência do art. 20, § 6º — aplicando-se, aqui, as mesmas considerações antes aduzidas.

Todos os procedimentos de notificação, a critério do Poder Público municipal, poderão ser realizados pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado, às expensas do ente local (art. 20, § 5º) ou, no caso da Reurb-E, de seus beneficiários.

Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos (art. 21, *caput*). Faculta-se ao Poder Público a adoção de qualquer medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada (art. 21, § 3º), até mesmo a exclusão da parcela controvertida, prosseguindo-se com o procedimento em relação à parcela não impugnada (art. 20, § 4º). Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem (art. 21, § 4º).

Tendo conhecimento de demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, o Poder Público comunicará ao juízo a existência do procedimento extrajudicial de composição de conflitos (art. 21, § 1º). É possível a regularização de ocupações que

---

<sup>310</sup> Em sentido contrário, o posicionamento de Vicente Abreu Amadei, para quem instituto que resulte em perda forçada de propriedade, alheia a vontade do proprietário, sem contrapartida monetária, feriria a lógica ordinária da ordem jurídica e econômica brasileira (AMADEI, Vicente Abreu. *Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017*. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária — Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters, p. 161-185, 2018, p. 172).

<sup>311</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 69, jul. 2010. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2019, p. 24 e 27.

incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou restrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto (art. 74).

Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o Auto de Demarcação Urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (art. 22). A averbação informará: a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; as matrículas alcançadas e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores (art. 22, § 1º).

Na hipótese de o Auto de Demarcação Urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente (art. 22, § 2º). Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula na serventia atual, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro (art. 22, § 3º).

Nada obstante a lei determinar a abertura de matrícula apenas em casos de imóveis não matriculados ou que estejam registrados na circunscrição anterior, entende-se possível, mediante pedido expresso do ente local, a abertura de matrícula retificada, com os dados constantes do auto, para facilitação da análise do projeto, pelo órgão responsável pela política urbana, sobretudo, no caso de matrículas de condomínio *pro diviso*. Considera-se, assim, viável a aplicação do art. 15, inciso III, do Provimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 44 de 2015, de acordo com o qual o oficial de registro abrirá nova matrícula para a área demarcada, se esta não coincidir com a que já estiver matriculada.

Na nova matrícula, consoante o parágrafo único do art. 15 do mesmo provimento, a descrição do imóvel será a do Auto de Demarcação Urbanística, a ser elaborada com os requisitos previstos nos artigos 176<sup>312</sup> e 225<sup>313</sup> da Lei 6.015 de 1973; e nos campos referentes

---

<sup>312</sup> Art. 176. O Livro n. 2 — Registro Geral será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro n. 3. § 1º A escrituração do Livro n. 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei; II - são requisitos da matrícula: 1) o número de ordem, que seguirá ao infinito; 2) a data; 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: a) se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b) se urbano,

ao registro anterior e ao proprietário constarão: a matrícula ou a transcrição anterior e o nome dos respectivos proprietários, quando for possível identificar a exata origem da área demarcada, por meio de planta de sobreposição com os registros existentes; ou a expressão “proprietário não identificado”, quando não for possível identificar a exata origem da parcela demarcada, dispensando-se, neste caso, os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 176 da Lei n. 6.015 de 1973.

A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto supere a área disponível nos registros anteriores (art. 22, § 5º). Não se exigirá, ainda, a prévia retificação da área remanescente, não abrangida pelo auto, ficando sua apuração sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido (art. 22, § 6º).

Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará às demais circunscrições envolvidas, para a averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas (art. 22, § 4º).

Tendo havido demarcação prévia, ou ultimadas as buscas e notificações a cargo do município ou do Distrito Federal, no âmbito da Reurb, o procedimento seguinte é a elaboração do projeto de regularização fundiária (art. 28, inciso III), podendo ser deflagradas as obras de infraestrutura, para as melhorias urbanísticas e ambientais exigíveis (art. 33, parágrafo único). Na verdade, a implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, a critério do ente local (art. 36, § 3º).

A elaboração e o custeio do projeto, bem como da implantação e manutenção das obras de infraestrutura, equipamentos e melhoramentos previstos na Reurb-S (art. 37),

---

de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver; 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como: a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da Cédula de Identidade, ou à falta deste, sua filiação; b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda; 5) o número do registro anterior; 6) tratando-se de imóvel em regime de multipropriedade, a indicação da existência de matrículas, nos termos do § 10 deste artigo [...].

<sup>313</sup> Art. 225. Os tabeliães, escrivães e juizes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.

competirão ao ente público titular da área, ou ao município promotor ou ao Distrito Federal, diretamente ou por meio da Administração Pública Indireta, ou de concessionárias e permissionárias de serviços públicos (art. 34 do Decreto 9.310 de 2018), nos termos do ajuste que venha a ser celebrado, em caso de área pública (art. 33, parágrafo único, I, “a”, da Lei 13.465 de 2017); ou, na hipótese de área particular, ao município e ao Distrito Federal (art. 33, parágrafo único, I, “b”), diretamente ou por meio da Administração Pública Indireta, sem prejuízo de seu direito de regresso contra o responsável parcelador.

Na Reurb-E, por outro lado, o custeio do projeto é responsabilidade dos potenciais beneficiários ou requerentes privados (art. 33, parágrafo único, inciso II). Ao passo que os responsáveis pela implantação dos sistemas viários; pela implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários e pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso, serão definidos pelo ente processante, por ocasião da aprovação do projeto, nos limites da legislação de regência (art. 38). Conforme a hipótese, tais despesas poderão recair também sobre os beneficiários da Reurb (art. 38, § 1º). Seja como for, os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E (art. 38, § 2º).

Tratando-se de áreas públicas e havendo interesse público, mesmo no caso de Reurb-E, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto, bem como à implantação da infraestrutura, com posterior cobrança aos seus beneficiários (art. 33, parágrafo único, inciso III). Há quem critique a distinção parcimoniosa e a aparente equiparação entre as figuras da Reurb-S e da Reurb-E, que passam a ser diferenciadas praticamente pela figura dos responsáveis pelo financiamento do projeto<sup>314</sup>.

Quanto às obras públicas realizadas, a cobrança poderá ser feita sob a forma de contribuição de melhoria, tributo *sui generis*, destinado “a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do

---

<sup>314</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: a Conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no Primeiro Quadrimestre de 2017. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 49-95, 2018, p. 63.

prédio”. A hipótese de incidência da contribuição de melhoria compreende dois núcleos igualmente relevantes: a existência de benefício e a realização prévia de obra pública; sendo a base de cálculo o montante do benefício individual auferido, limitado ao custo global da obra<sup>315</sup>.

Por outro lado, quanto ao projeto, por não se amoldar ao conceito de “obra”, não poderá ser cobrado mediante contribuição de melhoria. Para compatibilizar tal constatação com o disposto no art. 33, parágrafo único, inciso III, da Lei de Regularização Fundiária, o qual determina a cobrança do custo da Reurb-E, deve-se concluir que a titulação, em caso de pessoas não classificadas como de baixa renda, deverá ser necessariamente onerosa, independentemente do direito real atribuído, salvo quando o procedimento for custeado pelos beneficiários. Eis a única forma de o Estado proceder à cobrança determinada por lei: mediante exigência de contraprestação para a atribuição do título, no caso da Reurb-E.

O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo, os seguintes requisitos: levantamento planialtimétrico e cadastral; planta do perímetro; estudo preliminar das desconformidades e da situação da área; projeto urbanístico; memoriais descritivos; proposta de soluções; estudos técnicos, quando exigíveis; cronograma de obras e serviços; e termo de compromisso dos responsáveis (art. 35) — requisitos que serão mais bem explicados a seguir; e deverá considerar as características da ocupação e da área para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (art. 35, parágrafo único). Compete aos municípios e ao Distrito Federal definir os requisitos específicos para a elaboração do projeto, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados (art. 36, § 4º), sendo que a falta de tais determinações específicas não impedirá o processamento da Reurb (art. 31, § 6º, do Decreto 9.310 de 2018).

Urge ressaltar que a ideia subjacente ao projeto deve ser costurar “esse retalho de cidade, na trama urbana — e, ao mesmo tempo, fortalecer toda a trama ao redor”. Reintegrar a

---

<sup>315</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 886 e 897.

área de intervenção à cidade é indispensável não apenas para a região em si como vital ao próprio planejamento urbano<sup>316</sup>.

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento a ser utilizado para titulação, exceto na Reurb simplificada ou de antigos parcelamentos e quando se tratar de núcleos urbanos já legalizados e registrados, em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente (art. 21, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018). Na elaboração do projeto, fica dispensada a apresentação da ART, do RRT ou do TRT, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 21, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018).

Passa-se ao exame individual de cada um dos requisitos do projeto. Como já visto, no caso da Reurb-E, não basta o levantamento planialtimétrico e cadastral, que é apenas um dos componentes do “levantamento topográfico georreferenciado” exigido pelo art. 28 do Decreto 9.310 de 2018 — de duvidosa legalidade, por seu rigor excessivo. Quanto à Reurb-S, é suficiente a realização de levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, subscrito por profissional competente e acompanhado de ART, RRT ou TRT, contendo a demonstração das unidades, das construções, do sistema viário, das áreas públicas, dos acidentes geográficos e dos demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado (art. 35, inciso I). A exemplo do que foi dito em comentário ao art. 28 do decreto que regulamentou a Nova Lei de Regularização Fundiária, entende-se suficiente o georreferenciamento do perímetro total da área objeto da intervenção, com coordenadas indicadas no quadro de caminhamento de perímetro, para que os documentos da Reurb não sejam mais complexos do que aqueles exigidos para a aprovação de novos parcelamentos, nos termos da Lei 6.766 de 1979, o que certamente não foi intentado pela lei.

Muitos gestores municipais entendem, ao ouvir falar em regularização fundiária, que o levantamento topográfico despense de vultoso gasto público, o que, não raro, desestimula o processo de legalização, considerando a atual situação nacional, de poucos recursos

---

<sup>316</sup> JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução de Maria Estela Heider Cavalheiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 437.

públicos<sup>317</sup>. É dever do intérprete adequar certas disposições, de modo a que não se tornem onerosas a ponto de impedirem os objetivos da Reurb.

A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de ART, de RRT ou de TRT, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 36, § 5º). Quando possível, a planta do perímetro do núcleo urbano informal deverá conter a demonstração das matrículas ou transcrições atingidas (art. 35, inciso II). Já em relação ao memorial, indicará, no mínimo: a descrição do perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que componham o núcleo urbano informal; a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal, além dos serviços públicos e de utilidade pública que integrarão o domínio público com o registro da regularização; e quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas, os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964 (art. 32 do Decreto 9.310 de 2018).

O estudo preliminar deverá conter um levantamento das desconformidades, bem como da situação jurídica, urbanística e ambiental do núcleo urbano em referência (art. 35, inciso III), ao passo que a proposta de soluções deve conter alternativas para a resolução das questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso (art. 35, inciso VI).

O projeto urbanístico (art. 35, inciso IV) deverá conter, no mínimo, indicação: das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; de eventuais áreas já usucapidas; das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando for o caso; das medidas de adequação

---

<sup>317</sup> MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019, p. 13.

da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; das obras de infraestrutura essencial; outros requisitos que sejam definidos pelo Município (art. 36); e, a critério do Poder Público municipal ou distrital, as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral (art. 31, inciso III, do Decreto 9.310 de 2018), podendo o ente processante optar, no caso de Reurb de parcelamento do solo, por regularizar as edificações já existentes em momento posterior, de forma individual ou coletiva (art. 31, § 3º).

Considera-se infraestrutura essencial, cuja implantação, acaso inexistente, deve estar prevista no projeto, a instalação dos seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (art. 36, § 1º).

A indicação das áreas usucapidas, elemento obrigatório do projeto urbanístico, deverá conter, consoante o art. 31, § 8º, do Decreto 9.310 de 2018, a área constante na matrícula ou na transcrição, com a observação de se tratar de unidade imobiliária já registrada e oriunda de processo de usucapião. Tais elementos são, de fato, pertinentes, e devem ser observados. O mesmo não se pode dizer, porém, da parte final do mesmo dispositivo, que exige a averbação, na matrícula existente, da nova descrição técnica georreferenciada da unidade imobiliária. Como mencionado, exigir o georreferenciamento das unidades resultantes da regularização urbana é tornar desnecessariamente dispendioso o procedimento da Reurb, além de mais formalista e burocrático que aquele exigível para a aprovação de novos parcelamentos. Não há dúvidas de que, nesse ponto, o decreto transbordou, e muito, os objetivos da lei.

O legislador não foi insensível quanto às dificuldades inerentes à Reurb, no caso de grandes núcleos urbanos. Por isso o art. 36, § 2º, autorizou a implementação da Reurb por etapas, abrangendo a área objeto da intervenção de forma total ou parcial. A divisão das etapas deve guardar consonância com as dificuldades inerentes à regularização de cada quadra ou conjunto de quadras, e não ser feita de modo desarticulado e desordenado. Assim, caso a regularização de certas áreas exija mais requisitos que o de outras, tais localidades devem, para a racionalização do processo, ser divididas em diferentes etapas.

Assim, por exemplo, é comum que um mesmo núcleo contenha ocupações em áreas de risco e outras onde inexistam riscos aos moradores, sendo possível, quanto a estas últimas, a aprovação e o registro em separado, não sendo exigível o aguardo dos estudos aplicáveis somente à primeira (art. 35, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018).

Com efeito, para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados<sup>318</sup>, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada (art. 39 da Lei 13.465 de 2017) — medidas de implantação indispensável à aprovação da Reurb (art. 39, § 1º). Entretanto, caso não seja possível eliminar, corrigir ou administrar os riscos envolvidos na Reurb-S, os municípios deverão proceder à realocação dos respectivos ocupantes (art. 39, § 2º), ressarcindo-se dos custos correspondentes, no caso de área privada, pelos responsáveis pela implantação do parcelamento irregular (art. 36, § 5º, do Decreto 9.310 de 2018).

Na Reurb-E de área de risco que não comporte eliminação, correção ou administração, a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado será providenciada pelo titular do domínio, pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, pelos beneficiários ou pelo legitimado promotor da Reurb (art. 36, § 6º, do Decreto 9.310 de 2018).

Igualmente, os estudos técnicos ambientais, exigíveis, entre outros casos, na hipótese de ocupação de APPs (art. 35, inciso VIII, da Lei 13.465 de 2017), podem não afetar todo o núcleo, senão determinadas áreas, que deverão ser separadas em etapa distinta.

Outro documento de relevância ímpar para a consecução de um bom projeto é o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, o qual deverá ser adequado conforme as exigências do órgão responsável pela política urbana, para aprovação do projeto (art. 35, inciso IX). O cronograma deverá ser acompanhado de um termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo seu cumprimento (art. 35, inciso X), além de duas testemunhas (art. 21, § 1º, do Decreto 9.310 de 2018), de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do *caput* do art. 784 da Lei

---

<sup>318</sup> Os estudos técnicos devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, dispensada ART, TRT ou RRT em sendo servidor ou funcionário público (art. 35, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018).

13.105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), podendo o ente local, quando entender necessário, exigir instrumento de garantia para execução das obras, em analogia ao art. 18, inciso V, da Lei 6.766 de 1979. O termo de compromisso conterà obrigatoriamente o planejamento da execução de obras e serviços e da implantação da infraestrutura essencial e poderá prever compensações urbanísticas e ambientais, quando necessárias (art. 3º, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018).

Todavia, na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais nem obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso (art. 30, § 1º). Nesse diapasão, o ato de aprovação final — a CRF — indicará tal circunstância, e que não há compensações, obras ou serviços a serem executados (art. 30, § 2º).

Em conformidade com o art. 33 do Decreto 9.310 de 2018, na hipótese de núcleo urbano informal localizado em mais de um município e não sendo possível o desmembramento de parcelas para a regularização integral no território de cada um deles, o projeto urbanístico deverá assinalar a sua divisão territorial. O § 2º arremata estabelecendo que, não instaurado o procedimento conjuntamente, na hipótese de a divisão territorial atingir unidades imobiliárias localizadas em mais de um município, o Poder Público que instaurar a Reurb indicará as unidades cuja maior porção territorial esteja localizada em seu território.

No entanto, considerando-se o interesse arrecadatário envolvido, deixar a cargo de um dos municípios limítrofes o poder de unilateralmente determinar as unidades com maior parcela em seu território, ao invés de estabelecer a necessária adoção do procedimento extrajudicial de composição de conflitos, para que os entes firmem um acordo sobre a divisão, tem o potencial de ensejar atos unilaterais contraditórios e causar a profusão de processos e discussões judiciais. Melhor saída, portanto, é que os entes envolvidos estabeleçam acordos, para atuar de forma coordenada, em benefício da população atingida.

Vale destacar, outrossim, o julgamento da ADI 2.921/RJ, em que o Supremo Tribunal Federal aprovou a tese de acordo com a qual, para que sejam alterados os limites territoriais de um município, é indispensável a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos

entes envolvidos, consoante o art. 18, § 4º, da Constituição<sup>319</sup>. Desse modo, há de se ter em mente a necessidade de aplicação parcimoniosa da referida norma do Decreto 9.310 de 2018, sob pena de violação do Texto Constitucional em determinados casos concretos.

Apresentado o projeto de regularização, passa-se ao saneamento do processo administrativo (art. 28, inciso IV). A exemplo do que ocorre no processo judicial, esta é a fase na qual a autoridade processante deverá identificar e eliminar vícios, irregularidades e causas de nulidade, em exercício da autotutela administrativa<sup>320</sup>. Assim, identificando-se que na etapa de buscas e notificações um dos muitos interessados não foi cientificado, deve a autoridade determinar sua notificação, aguardando o prazo para eventual impugnação. Além disso, tal fase serve para delimitar as questões ainda não suficientemente aclaradas, intimando-se o legitimado a sanar as dúvidas existentes; e determinar estudos complementares, quando o estado do projeto não permita sua pronta aprovação, pela necessidade de diligências e estudos específicos.

---

<sup>319</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.921 do Rio de Janeiro. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ayres Britto. Redator do Acórdão: Dias Toffoli. Brasília, DF, 9 de agosto de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 22 mar. 2018.

<sup>320</sup> Segundo Hely Lopes Meirelles: “A anulação dos atos administrativos pela própria Administração constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público. Essa faculdade assenta no poder de autotutela do Estado. É uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos. Em casos excepcionais, por força do princípio da segurança jurídica e respeito à boa-fé, o ato poderá deixar de ser anulado, o que exige motivação que demonstre a prevalência daqueles frente ao princípio da legalidade [...]. Pacífica é, hoje, a tese de que, se a Administração praticou ato ilegal, pode anulá-lo por seus próprios meios (STF, Súmula 473). Para a anulação do ato ilegal (não confundir com ato inconveniente ou inoportuno, que rende ensejo a revogação, e não a anulação) não se exigem formalidades especiais, nem há prazo determinado para a invalidação, salvo quando norma legal o fixar expressamente. E, realmente, a Lei 9.874/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, fixou o prazo de cinco anos para que a Administração possa anular seus próprios atos, salvo comprovada má-fé (art. 53). O essencial é que a autoridade que o invalidar demonstre, no devido processo legal, a nulidade com que foi praticado. Evidenciada a infração à lei, fica justificada a anulação administrativa. Ocorrendo situação que caracterize um litígio com o destinatário do ato a ser objeto de exame para eventual anulação, a Administração Pública deve assegurar-lhe o direito de defesa e o contraditório, previsto no art. 52, LV, da CF [...]. Reitere-se que, pela regra geral, e afora os casos excepcionais, o ato nulo não vincula as partes, mas pode produzir efeitos válidos em relação a terceiros de boa-fé. Somente os efeitos que atingem terceiros é que devem ser respeitados pela Administração; as relações entre as partes ficam desfeitas com a anulação, retroagindo esta à data da prática do ato ilegal e, conseqüentemente, invalidando seus efeitos desde então (*ex tunc*). A faculdade de anular os atos ilegais é ampla para a Administração, podendo ser exercida de ofício, pelo mesmo agente que os praticou, como por autoridade superior que venha a ter conhecimento da ilegalidade através de recurso interno, ou mesmo por avocação, nos casos regulamentares. Quanto aos recursos administrativos, são os comuns da Administração. Uma vez anulado o ato pela própria Administração, cessa imediatamente sua operatividade, não obstante possa o interessado pleitear judicialmente o restabelecimento da situação anterior, e até mesmo obter em mandado de segurança a suspensão liminar dos efeitos do ato invalidatório” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 234-235).

Nessa fase, deve-se, semelhantemente, avaliar os instrumentos da Reurb, para identificar qual deverá ser aplicado em cada caso. Sem dúvida, para permitir a identificação e declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais, como exige a decisão administrativa da fase seguinte (art. 40, inciso III), é indispensável a realização de estudo socioeconômico preciso dos moradores.

O art. 15 da Lei 13.465 de 2017 apresenta um rol de instrumentos que podem ser empregados na Reurb. Como indica seu próprio *caput* (“sem prejuízo de outros que se apresentem adequados”), trata-se de rol exemplificativo. Entre os institutos jurídicos elencados, tem-se: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores<sup>321</sup>; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário<sup>322</sup>; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção<sup>323</sup>; a transferência do direito de construir<sup>324</sup>; a requisição, em caso de perigo público iminente<sup>325</sup>; a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular<sup>326</sup>; a alienação do

---

<sup>321</sup> Código Civil. Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

<sup>322</sup> Estatuto da Cidade. Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o *caput* do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

<sup>323</sup> Estatuto da Cidade. Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. [...] Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I - regularização fundiária.

<sup>324</sup> Estatuto da Cidade. Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

<sup>325</sup> Código Civil. Art. 1.228. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

<sup>326</sup> Lei 6.766 de 1979. Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. § 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos

imóvel, pela Administração Pública, diretamente ao seu detentor<sup>327</sup>; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda. O art. 8º, incisos XVI a XVIII, do Decreto 9.310 de 2018, incluem ainda o condomínio de lotes<sup>328</sup>; o loteamento de acesso controlado<sup>329</sup>; e o condomínio urbano simples<sup>330</sup>.

A escolha dos instrumentos a serem utilizados dependerá do exercício da autonomia municipal ou distrital, competindo ao ente local ditar a política urbana. Nesse viés, as disposições do novo marco regulatório não impedem o protagonismo dos municípios e do DF na ordenação de seu território, competindo-lhes conduzir o processo de regularização e optar pelos instrumentos cabíveis<sup>331</sup>.

Deve-se rememorar, nesse ponto, que, ao menos de acordo com a literalidade da lei, na Reurb-E, caso o ente processante tenha arcado com os custos do projeto e da implantação da infraestrutura, a transferência do título deverá ser necessariamente onerosa. Tal circunstância deverá influenciar na escolha do instrumento a ser aplicado. No mesmo sentido, o art. 16 da lei, segundo o qual, na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual,

---

termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento. § 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador [...].

<sup>327</sup> Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública.

<sup>328</sup> Código Civil. Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. § 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

<sup>329</sup> Lei 6.766 de 1979. Art. 2º § 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do Poder Público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

<sup>330</sup> Lei 13.465 de 2017. Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

<sup>331</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: a Conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no Primeiro Quadrimestre de 2017. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 49-95, 2018, p. 64-65.

a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação destas.

Saneado o processo, a autoridade administrativa deverá decidir, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade, sobre o projeto a ela submetido (art. 28, inciso V). Se a primeira decisão da autoridade segue a teoria da asserção, devendo deferir o processamento administrativo do pedido, salvo quando obviamente inexistentes os pressupostos da Reurb, a decisão final do procedimento não segue a mesma lógica, devendo adentrar ao mérito do projeto apresentado, verificando se, de fato, o planejamento é adequado e exequível.

Eventual indeferimento do projeto de regularização fundiária deverá ser técnica e legalmente fundamentado, de modo a permitir, quando possível, a reformulação do referido projeto e a reavaliação do pedido de aprovação (art. 39 do Decreto 9.310 de 2018). Nesse sentido, se a decisão não for definitiva, mas simplesmente terminativa, deve a autoridade responsável apontar as falhas apresentadas e não resolvidas na fase de saneamento, para possibilitar a reformulação do pedido.

Não sendo o caso de indeferimento, o pronunciamento da autoridade competente que decidir a Reurb deverá aprovar o projeto resultante do processo de regularização fundiária; indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado, isto é, as obras de implantação da infraestrutura essencial, serviços e compensações a serem empreendidas (art. 37, § 1º, do Decreto 9.310 de 2018); e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (art. 40 da Lei 13.465 de 2017), salvo na hipótese de constituição de direitos feita por título individual, caso em que a autoridade competente fica dispensada desta identificação (art. 37, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018).

Finalmente, o ponto culminante do procedimento administrativo da Reurb é a emissão da CRF, de competência dos municípios e do Distrito Federal, conforme o local em que esteja situado o núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 28, inciso VI c/c art. 30, inciso III).

A CRF é o documento expedido pelo ente processante ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, como

será visto, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (art. 11, inciso V). Em termos de natureza jurídica, a CRF é um ato administrativo formal (necessariamente escrito) que indica a aprovação de uma Reurb (art. 41, *caput*) — a aprovação em si se dá com a decisão final do procedimento, ao passo que a CRF é o ato administrativo indicativo dessa aprovação.

A CRF será composta dos seguintes elementos mínimos: nome do núcleo urbano regularizado; localização; modalidade da regularização; responsabilidade sobre as obras e serviços constantes do cronograma; indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; listagem com os nomes dos ocupantes que houverem adquirido as unidades, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro das Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF) e do Registro Geral da Cédula de Identidade (RG) e a filiação. Ela deverá ser acompanhada, ainda, do projeto devidamente aprovado (art. 41).

Em clara violação ao seu escopo, meramente regulamentar, o Decreto 9.310 de 2018 previu hipótese de expedição de CRF não prevista na lei regulamentada. Trata-se do disposto no art. 38, parágrafo único, de acordo com o qual a CRF poderia ser expedida somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao registro de imóveis, caso em que seria dispensada a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado.

Com a emissão da CRF, é finalizado o processamento administrativo da Reurb, passando-se à sua fase registral. Consoante o art. 28, inciso VII, da Lei 13.465 de 2017, o registro da CRF, acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado, será feito perante o oficial do registro de imóveis em que se situe as unidades imobiliárias regularizadas. Na inscrição do título, além das normas federais, aplicam-se ao registrador as regras ditadas pela respectiva Corregedoria da Justiça. Em São Paulo, por exemplo, as Normas de Serviço determinam a qualificação separada dos diversos direitos submetidos a registro, de modo que,

caso um ou alguns dos nomes constantes da listagem não possam ser contemplados, essa constatação não impeça o registro dos demais direitos integrantes da CRF<sup>332</sup>.

Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Nesse caso, serão encaminhados à serventia imobiliária o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb, com suas qualificações e indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada morador (art. 17). Veja-se que o citado procedimento, de registro do projeto e constituição de direito real, não se vincula a instrumento específico da Reurb, podendo se dar não apenas no caso de legitimação fundiária, como também na hipótese de atribuição de outros direitos reais. Não por outro motivo, o art. 41, inciso VI, da Lei 13.465 de 2017, estabelece que a listagem com os nomes dos ocupantes será encaminhada quando houver título de legitimação fundiária *ou* ato único de registro.

Na Reurb-S promovida pela União, pelos estados ou pelo Distrito Federal em áreas de suas propriedades, caberá a estes a definição do instrumento indicativo do direito real constituído e a listagem dos ocupantes a serem beneficiados, que poderão ser encaminhados ao registro de imóveis juntamente com a CRF ou em momento posterior (art. 10, § 6º, do Decreto 9.310 de 2018).

O procedimento previsto poderá ser aplicado no todo ou em parte do núcleo urbano informal. As unidades que não se enquadrarem nessa hipótese, por exemplo, as que dependam de prévia quitação do justo valor da unidade imobiliária junto ao Poder Público, poderão ser tituladas individualmente (art. 10, § 4º, do Decreto 9.310 de 2018). Para as unidades que se enquadrem, a qualificação dos beneficiários será constituída de: nome completo, estado civil e número de inscrição no CPF (art. 10, § 2º, do regulamento), além de profissão, RG e filiação (art. 51, inciso VI, da Lei 13.465 de 2017). No entanto, a listagem dos ocupantes e o instrumento indicativo do direito real constituído poderão ser encaminhados ao registro de imóveis em momento posterior ao registro da CRF (art. 10, § 5º).

---

<sup>332</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana idealizado pela Lei 13.465 de 2017 (arts. 9º a 54). In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária** — Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters, p. 19-39, 2018, p. 34.

O procedimento até aqui descrito se refere aos casos de Reurb-S ou E. Há, ainda, no art. 69 da Lei 13.465 de 2017, previsão específica para o caso da Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos, o qual urge ser examinado em separado.

As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei de Regularização Fundiária (art. 69).

Nesse caso, o interessado requererá ao oficial registrador de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos: planta da área em regularização, assinada pelo requerente da Reurb e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART no CREA, do RRT no CAU ou do TRT no CFT, salvo quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; descrição técnica do perímetro da região a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras com destinação específica, quando for o caso; e documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade (art. 69, § 1º). A planta da área deverá conter o respectivo perímetro e as subdivisões das quadras, dos lotes e das áreas públicas, com as dimensões e a numeração dos lotes, dos logradouros, dos espaços livres e de outras áreas com destinação específica.

A exibição desses documentos dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (art. 69, § 2º).

Em que pese a ausência de menção a qualquer procedimento administrativo, a cargo do município ou do Distrito Federal, entende-se possível a abertura do processo junto ao órgão responsável pela política urbana, quando não se tenha título apto a registro (ex.: ocupações em imóveis públicos), após a abertura das matrículas das unidades resultantes do parcelamento. Nesse caso, o ente processante poderá, uma vez emitida a declaração de que se trata de parcelamento implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade, proceder diretamente ao cadastramento socioeconômico dos moradores, a fim de identificar a forma do título a ser atribuído, e emitir a listagem de ocupantes a ser encaminhada, junto com os documentos necessários, para o registro de imóveis.

Vale pontuar, antes da finalização do tratamento do processo administrativo da Reurb e o início do exame da fase registral, importantes considerações sobre alguns institutos, inaugurados ou modificados por meio da Lei 13.465 de 2017, notadamente, a legitimação fundiária e a legitimação de posse, cujo emprego ou não em cada Reurb deverá ser definido, como visto, na fase de saneamento do processo.

Inicialmente, deve-se afirmar que a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º § 2º). Trata-se, pois, de instituto de aplicação temporária. A novidade legislativa da “legitimação fundiária” cuida de mecanismo de reconhecimento da aquisição “originária” do direito real de propriedade (art. 11, inciso VII), conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana (art. 23).

Em se tratando de aquisição “originária”, o art. 23, § 2º, estabelece que, por meio do instituto, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. O § 3º complementa ao estabelecer o dever de transporte das inscrições, das indisponibilidades ou dos gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades que não forem adquiridas por legitimação fundiária.

Ao examinar cuidadosamente a literalidade das disposições, não há dúvidas de que há uma incompatibilidade entre o caráter originário da aquisição da propriedade e o fato de o direito não ser declarado, mas constituído pelo Poder Público. Quanto ao ponto, é certo, porém, que não indica suposta inconstitucionalidade do instrumento, mas mero equívoco técnico-jurídico do texto normativo. Não há dúvidas de que a legitimação fundiária, a despeito da literalidade da lei, é um modo *derivado de transmissão da propriedade*, pois é exigido, no seu suporte fático, e da aquisição nela fundada, a existência do direito que, perdido para o atual titular do domínio, devidamente notificado do procedimento da Reurb, é objeto de disposição em favor do beneficiário. Ora, se essa existência do direito anterior está pressuposta e é exigida, então a aquisição é derivada (e não originária). O que o legislador realmente intentou impor, ao dizer que se trata de aquisição “originária” foi deixar clara a não subsistência de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições que não digam respeito ao próprio beneficiado, a teor do art. 23, § 2º. Contudo, a inexistência de relação direta entre os titulares

(antigo e novo), a distinção entre o conteúdo do direito anterior e o direito adquirido “originariamente” e, inclusive, a extinção de ônus, direitos reais, restrições e limitações não são da essência da aquisição originária, como supôs o legislador<sup>333</sup>.

Cumpra ao intérprete adequar os descuidos da lei, de modo a permitir a aplicação adequada do instituto. Por certo, como previsão das mais controvertidas constantes da nova lei, a legitimação fundiária resulta em reações opostas por parte da doutrina, havendo quem destaque a simplificação por ele trazida, e quem ressalte as violações que entenda geradas pela sua introdução ao ordenamento jurídico. Todavia, o real papel do exegeta é, quanto possível, compatibilizar as novas normas com o ordenamento jurídico, independentemente de seu juízo pessoal sobre as alterações realizadas.

Nesse contexto, outra crítica constantemente direcionada à legitimação fundiária é a possibilidade de “caracterizar uma grave violação do direito de propriedade, constitucionalmente assegurado, pois faculta ao prefeito conferir a terceiros a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem indenização aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse”<sup>334/335</sup>. Os adeptos dessa visão defendem a impossibilidade jurídica de que a propriedade seja suprimida por outros modos, além das excepcionais previsões constitucionais da usucapião e da desapropriação.

Vale lembrar que, quanto aos imóveis particulares, a legitimação fundiária não implica na perda automática da propriedade, senão após a devida notificação do atingido, que poderá impugnar a Reurb. Decerto, o instituto somente se aplica como verdadeira decorrência de um evidente abandono do bem, deixando o particular de atender ao chamamento do Estado quando do início do procedimento. Entretanto, é defensável a interpretação conforme do instituto, para que apenas se aplique uma vez decorrido período de tempo suficiente para a

---

<sup>333</sup> PASSOS, Josué Modesto. **A arrematação no registro de imóveis**: continuidade do registro e natureza da aquisição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 111-112 e 118.

<sup>334</sup> PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na Lei 13.465 de 2017**. Publicado em 2017. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod\\_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2019, p. 5-6.

<sup>335</sup> OLIVESKI, Marco Aurélio M.; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia M. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re)pensando Direito**. Revista do Curso de Graduação em Direito da Faculdade CNEC Santo Ângelo. Ano 8. N. 15, p. 25-44 jan./jul. 2018. Disponível em: <<http://local.cneesan.edu.br/revista/index.php/direito/article/view/608/465>>. Acesso em: 5 maio 2019, p. 40.

arrecadação de imóveis abandonados, por presunção absoluta de abandono (art. 1.276, § 2º, do CC c/c art. 64, § 1º), ou a usucapião coletiva da área (art. 10 da Lei 10.257 de 2001), em ambos os casos, o decurso do prazo de cinco anos.

Sendo o caso de aplicação da legitimação fundiária, o Poder Público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensadas a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam (art. 23, § 5º). Uma leitura apressada do § 5º do art. 23 da lei federal pode conduzir à equivocada interpretação no sentido de que a CRF poderia ser encaminhada, dispensando-se todos os documentos constantes após a expressão “dispensadas” e não apenas os indicados entre as vírgulas, isto é, somente “a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário”. Tal equívoco não passou despercebido ao responsável pela regulamentação da lei, tanto que, no art. 16 do Decreto 9.310 de 2018, foi esclarecido que, para os fins do § 5º do art. 23, a CRF será acompanhada exclusivamente pelo projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes, com a sua qualificação, e a identificação das áreas ocupadas.

Consoante o § 6º do art. 23, poderá o Poder Público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos daqueles contemplados na lista original.

O instituto poderá ser utilizado nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei 11.952 de 2009, que cuida das ocupações situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal (art. 24). Nesse caso, porém, em que o município ou o Distrito Federal promover a Reurb (art. 17 do Decreto 9.310 de 2018), o registro da aquisição de propriedade pela legitimação fundiária ficará condicionado à autorização da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 106 do regulamento).

Por sua vez, a legitimação de posse consiste no ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade, na forma da lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (art. 11, inciso VI). Cuida-se de instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, necessariamente relativo

a imóveis particulares (art. 25, *caput* e § 2º), o qual poderá ser transferido por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (art. 25, § 1º).

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal<sup>336</sup>, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral (art. 26, *caput*). Nos demais casos que não se enquadrem nessa hipótese, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente (art. 26, § 1º).

Para o fim de contar o tempo exigido pela legislação específica, ao possuidor é permitido acrescentar à sua a posse dos seus antecessores, nos termos previstos pela legislação civil (art. 18, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018); bem como utilizar diferentes meios de prova, para a comprovação dos prazos de tempo de posse necessários para a conversão do título em propriedade (art. 19, § 3º, do decreto).

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma “originária” de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (art. 26, § 2º, da Lei 13.465 de 2017).

O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente quando constatado que as condições estipuladas pela lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (art. 27).

Vistos os institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse, cumpre ainda examinar o procedimento de registro da regularização fundiária.

---

<sup>336</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O registro da CRF, acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado, será requerido diretamente ao oficial de registro de imóveis responsável pela circunscrição do imóvel objeto da intervenção e efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. Em caso de recusa do registro, o oficial expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências para adequação dos documentos apresentados (art. 42).

Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais registradores. Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições, as novas matrículas das unidades serão de competência do oficial em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária legalizada (art. 43).

Nesse ponto, deve ser sumariamente afastada qualquer interpretação no sentido de que a documentação da Reurb possa gozar de presunção absoluta de validade, até mesmo com base na literalidade legal, a qual admite a emissão de exigências pelo oficial registrador.

Ora, um dos princípios mais caros do sistema registral brasileiro é o da legalidade, consubstanciado no dever de qualificação registral, que corresponde a um juízo de pertinência legal sobre os atos que acedem ao fôlio real. Assim, em que pese o registrador não possa adentrar ao “mérito administrativo” dos atos e decisões do Poder Público, por certo, pode verificar a legalidade dos títulos submetidos a seu crivo, não sendo admissível a inscrição de atos ou contratos desvinculados da ordem jurídica nacional. A qualificação registral é o “ato pessoal, próprio, primeira e diretamente, do registrador”, que consiste em um juízo prudencial, positivo ou negativo, do potencial de um título para sua inscrição imobiliária, com o correspondente aval jurídico de seu registro ou de sua irregistro, cujo resultado pode ser positivo, correspondente à admissibilidade da inscrição do título, ou negativo, isto é, a recusa fundada à inscrição<sup>337</sup>.

Compreensão em sentido diverso implicaria em transformar os atuais registros em meros cadastros, em simples inventários ou róis de informações, e não em entidades dotadas da missão de cuidar da propriedade privada e da legislação nacional relacionada a imóveis.

---

<sup>337</sup> DIP, Ricardo Henry Marques. Comentário ao art. 198. In: ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, pp. 1.138-1.149, 2014, p. 1.142.

Tal disposição equivaleria a suprimir do registro de imóveis sua principal função na ordem jurídica.

Recebida a CRF, cumprirá ao oficial prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de 15 dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro (art. 44).

Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF (art. 47). Por óbvio, como já destacado, a presunção de cumprimento das exigências legais, em vista da emissão da CRF, é meramente relativa, podendo o registrador, se o caso, apontar eventuais equívocos.

Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, estados, Distrito Federal, municípios ou entes da Administração Indireta (parágrafo único do art. 47).

O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo município ou pelo DF, na forma indicada para a Reurb (art. 42, § 6º). Quando necessárias, as notificações serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro (art. 46, § 2º).

Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente (art. 51). Será aberta matrícula para a área objeto da intervenção quando: o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula — se já não o tiver feito o oficial registrador ao fim da demarcação urbanística, caso aplicada (art. 44, § 2º); houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular (art. 46, § 1º); o projeto não envolver a integralidade do imóvel matriculado (art. 46, § 3º); ou não forem identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada (art. 51, parágrafo único). Nesse caso, a matrícula será descerrada com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que

constar da CRF (art. 51, parágrafo único), com base na planta e no memorial descritivo, e averbará o referido destaque na matrícula matriz (art. 46, §§ 1º e 3º), dispensada a apuração de remanescentes (art. 44, § 2º). Nessa nova matrícula, será feito o registro da CRF (art. 51, parágrafo único).

Também será aberta matrícula quando o núcleo urbano regularizado abranger imóveis ainda não inscritos, caso em que a matrícula descerrada para esse fim refletirá a situação da área ocupada pelo núcleo regularizado, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente (art. 42, § 5º). Se não for o caso de abertura de nova matrícula, no entanto, para atendimento ao princípio da especialidade, adotar-se-á o memorial descritivo da gleba, apresentado com o projeto de regularização fundiária, o qual deverá ser averbado na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente (art. 46).

Deve-se notar que, enquanto a legislação anterior exigia a retificação de matrícula, se não houvesse correspondência entre a área objeto da intervenção e aquela constante do assento predial, bem como a apuração do remanescente, no caso da regularização de interesse específico, a nova lei não repete tais disposições. Desse modo, até mesmo para a Reurb-E, as retificações de matrículas e o cálculo de eventuais remanescentes estão dispensados.

Nos termos do art. 44, § 4º, o registro da CRF independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Incra, devendo o oficial registrador, após a inscrição, notificar não apenas o Incra, como também o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, para que esses órgãos cancelem, total ou parcialmente, os cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas (art. 44, § 7º).

O § 3º do art. 44 c/c § 2º do art. 13 e, ainda, o art. 55 do Decreto 9.310 de 2018, em disposição de constitucionalidade discutível, vão além, dispensado, para o registro da CRF, até mesmo a comprovação do pagamento de tributos (impostos, taxas, contribuições e demais figuras tributárias) ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. Para que a disposição não se converta em inaceitável hipótese de isenção heterônoma<sup>338</sup>, a única

---

<sup>338</sup> Ocorre a isenção heterônoma “quando o legislador de uma ordem de governo [...] proíbe ao legislador de outra ordem de governo o exercício do poder de tributar” (COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 135). Trata-se, em regra, de prática vedada pelo

interpretação possível ao dispositivo é a tendente a dispensar tributos federais, como o Imposto Territorial Rural (ITR), por exemplo. Em hipótese alguma, sob pena de violação da Constituição Federal, é possível entender o dispositivo como se a União pudesse autorizar a dispensa do pagamento de tributos de competência de outros entes da federação.

O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula (art. 49). Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado (art. 53). Pelo parágrafo único do art. 53, apenas a requerimento do município ou do Distrito Federal seriam abertas matrículas para as áreas que tenham ingressado no domínio público. Entretanto, o art. 51, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018 estabelece que o próprio requerimento de registro da CRF substitui o pedido expresso. Nesse sentido, ao registrar a CRF, o registrador deve matricular as áreas de domínio público nela referidas e devidamente caracterizadas.

O registro do projeto aprovado importa em abertura de matrículas individualizadas para os lotes e as áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado (art. 52); e em registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado (art. 44, § 1º). Na falta de indicação dos beneficiários e dos direitos reais na CRF, será feito o registro do projeto de Reurb, com a abertura de matrículas para cada unidade imobiliária, sendo os respectivos direitos reais registrados posteriormente (art. 42, § 3º).

As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área. Por outro lado, em conformidade com o art. 54, parágrafo único, as unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas “abertas em nome do adquirente”. Em que pese a impropriedade técnica constante da lei, que determina a abertura da matrícula “em nome do adquirente”, quando se tratar de unidades comercializadas, a boa prática registral,

---

ordenamento, consoante o art. 151, III, da CF (É vedado à União: III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios), justamente por afrontosa ao pacto federativo, somente sendo admissível nos casos em que haja autorização constitucional. Por todo o exposto, não pode um ente interferir no campo de atuação tributária do outro.

em respeito ao princípio da continuidade, determina o descerramento em nome do proprietário primitivo, valendo os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão como título hábil para o registro da transferência da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, mediante ato de registro nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, oriundas da regularização fundiária, como determina o art. 52, parágrafo único.

Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário, quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário; ou quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (art. 50).

Os lotes não edificados e já comercializados poderão ser provenientes de núcleos urbanos informais na forma de parcelamento do solo ou de condomínio de lotes (art. 52, § 2º, do Decreto 9.310 de 2018).

O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial (art. 48). A lei é clara ao impor a observância das normas legais específicas, no caso, da Lei 4.591 de 1964, não autorizando qualquer interpretação no sentido de que, para a Reurb, seria dispensada a apresentação dos documentos técnicos exigíveis, incluindo os quadros da ABNT, aplicáveis aos condomínios edilícios. Nada obstante, os §§ 1º e 3º do art. 46 do Decreto 9.310 de 2018 trazem à baila diversas disposições violadoras da lógica legal, prescrevendo a possibilidade de que a CRF produza efeito de instituição e especificação de condomínio desde que contenha ao menos: os cálculos das áreas das unidades autônomas, a sua área privativa, a área de uso exclusivo, se houver, a área de uso comum e a sua fração ideal no terreno (§ 1º); e dispensando, para a Reurb-S, a apresentação dos quadros de área da Norma de Avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios da ABNT, NBR 12.721, ou outra que venha a sucedê-la (§ 3º).

O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do registro de imóveis (art. 42, § 5º).

Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o município ou o DF poderão indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais inscritas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum. Se tal informação não constar do projeto de regularização fundiária aprovado, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados para a Reurb, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote (art. 45).

De fato, a ausência de informação sobre a área deferida a cada condômino, na hipótese de condomínio *pro diviso*, abre margem à aplicação de um novo instituto, normatizado no parágrafo único do art. 45 da Lei 13.465 de 2017, a estremação do imóvel que esteja em condomínio geral (frações ideais). Para tanto, bastará o requerimento de especialização formulado pelo titular da fração, por seus sucessores ou pelo responsável pela Reurb, o qual deverá ser acompanhado, em que pese a omissão legislativa, da anuência expressa dos confrontantes da área, em analogia ao art. 213, inciso II, da Lei 6.015 de 1973<sup>339</sup>. O requerimento resultará na especificação da propriedade, com abertura de matrícula para os lotes especializados já em nome dos proprietários. Procede-se, portanto, ao registro da localização da parcela (divisão parcial do condomínio), com fulcro no art. 45, descrevendo-se e caracterizando-se o terreno; à averbação do descerramento de matrícula em virtude da localização da parcela, tendo em vista o princípio da unitariedade matricial, não sendo possível que mais de um imóvel permaneça indicado na mesma matrícula; e à abertura de matrícula própria para a fração ideal já estremada, averbando-se que tal descerramento se deu em virtude da estremação<sup>340</sup>.

---

<sup>339</sup> Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura — CREA, bem assim pelos confrontantes.

<sup>340</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária total**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <[http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2019, p. 43-47.

Importantes observações, no que se refere ao registro de imóveis, são previstas no art. 13, § 1º, 72 e 73 da Lei 13.465 de 2017. Inicialmente, o art. 13, § 1º, estabelece que sejam isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S: seu primeiro registro, o qual confere direitos reais aos respectivos beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de Reurb, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até 70 m²; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos citados.

O Decreto 9.310 de 2018 acrescenta, ainda: a averbação das edificações de conjuntos habitacionais ou condomínios — na esteira do § 3º do art. 13 da lei, de acordo com o qual a isenção aplica-se, ainda, à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo Poder Público, diretamente ou por meio da Administração Pública Indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016; a abertura de matrícula para a área objeto da Reurb, quando necessária; e a abertura de matrículas individualizadas para as áreas públicas resultantes do projeto (art. 54, inciso VIII a X). Conforme o art. 54, parágrafo único, do decreto, todas as certidões necessárias aos citados atos são gratuitas, incluindo, as relativas à matrícula, à transcrição, à inscrição e à “distribuição de ações judiciais” (que sequer é emitida pelo registro de imóveis), entre outras.

Ocorre que os emolumentos extrajudiciais são taxas de serviço instituídas pelos estados e pelo DF (art. 1º da Lei 10.169 de 2000), em contrapartida ao serviço notarial ou de registro prestado, o qual é regido, em seus pormenores, pela Justiça estadual ou distrital, de acordo com as peculiaridades regionais, haja vista a necessidade de se levar em conta as especificidades fundiárias de cada região. Destarte, trata-se, mais uma vez, de hipótese de isenção heterônoma, atingindo, sem sombra de dúvidas, o exercício do poder de tributar pelos estados e pelo Distrito Federal. Tal é verdade não apenas para os estados membros, como também para o DF, pois, embora seu Poder Judiciário seja organizado e mantido pela União

(art. 21, inciso XIII, da CF), as leis de emolumentos, nesse caso, possuem conteúdo materialmente local, embora formalmente federal, com *status* de norma distrital<sup>341</sup>.

Como ponto positivo da nova legislação, para além da discussão quanto à inconstitucionalidade das isenções estabelecidas, tem-se a previsão da compensação pelas gratuidades, de modo a garantir uma fonte de custeio indispensável à manutenção de serviços de registro de imóveis adequados e aptos a fazer frente aos investimentos exigidos em tecnologia para o aprimoramento da atividade<sup>342</sup>. Nessa sequência, estabelece o art. 73 da Lei 13.465 de 2017 o dever dos estados e do Distrito Federal de criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S. O parágrafo único do mesmo dispositivo ressalta a possibilidade de os fundos locais acessarem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mediante termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal. Para viabilizar tal uso, foi acrescido o § 4º ao art. 11 da Lei 11.124 de 2005, habilitando o FNHIS a destinar recursos para a compensação dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S.

Em que pese o § 1º do art. 53 do Decreto 9.310 de 2018 dispor que as isenções independem do estabelecido no art. 11, § 4º, da Lei 11.124 de 2005, a respeito do FNHIS, não há dúvidas de que a previsão da gratuidade e da criação do fundo de compensação são duas faces da mesma moeda, não sendo possível que mero regulamento torne letra morta o disposto em lei federal. Como os serviços registrais são custeados via emolumentos, há claro desequilíbrio econômico-financeiro na previsão de gratuidades sem a correspondente fonte de custeio, sendo indispensável que o Poder Público faça valer o art. 13, § 1º, *pari passu* ao art. 73 do mesmo diploma legal.

---

<sup>341</sup> Por todos, o seguinte julgado: “Não obstante a Lei 7.479/86 seja federal, seu conteúdo é materialmente local, uma vez que regula disposições atinentes apenas à Polícia Militar do Distrito Federal, o que lhe confere o status de norma distrital, impedindo, portanto, o conhecimento da matéria por esta Corte” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial 957.190/DF. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Fernando Cândido Ribeiro. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 7 de agosto de 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 1º set. 2008).

<sup>342</sup> O número de serventias deficitárias é bem maior do que o senso comum julga existir, sendo grande, por exemplo, o número de ofícios (dentre outros) no Estado de Minas Gerais, que são oferecidos e providos mediante concurso público, mas posteriormente se tornam vagos diante da inviabilidade de sua manutenção pelos concursados (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo 0002818-61.2014.2.00.0000**. Requerente: Luís Eduardo Guedes Kelmer. Requerido: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relator: Fabiano Silveira. Brasília, DF, 19 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialdJuris=47166&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>>. Acesso em: 20 jun. 2019).

As isenções de custas e emolumentos aplicam-se a partir da primeira classificação da Reurb, pela autoridade competente, em que determinado, por critério de predominância, tratar-se de regularização de interesse social (art. 53, § 2º). Para sua aplicação na fase de processamento administrativo da Reurb-S, anteriormente à emissão da CRF, o interessado apresentará documento emitido pela autoridade competente que ateste a classificação da regularização do núcleo urbano informal como de interesse social (art. 53, § 3º).

Após a emissão da CRF, será apresentado o título de legitimação fundiária, de posse ou outro instrumento de aquisição, pelos legitimados ou pelos ocupantes, no prazo máximo de um ano contado da data da emissão do título (art. 56). Assim, consoante a literalidade do art. 56 do Decreto 9.310 de 2018, o direito à isenção *caduca* caso o interessado não apresente o respectivo título no prazo assinalado, isto é, em um ano contado de sua emissão.

O § 6º do art. 13 ressalta que as serventias descumpridoras das normas de isenção, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas na Lei 13.465 de 2017, por ato não justificado, ficarão sujeitas às sanções previstas no art. 44 da Lei 11.977 de 2009<sup>343</sup>, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei 6.015 de 1973<sup>344</sup>.

Nada obstante o art. 70 da Lei 13.465 de 2017 disponha que se aplicam à Reurb os arts. 37, 38, 39, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e os arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da Lei 6.766 de 1979<sup>345</sup>, entende-se que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano prossegue

<sup>343</sup> Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994.

<sup>344</sup> § 3º-A. Comprovado o descumprimento, [...] aplicar-se-ão as penalidades previstas nos arts. 32 e 33 da Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. § 3º-B. Esgotadas as penalidades a que se refere o parágrafo anterior e verificando-se novo descumprimento, aplicar-se-á o disposto no art. 39 da Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Art. 32. Os notários e os oficiais de registro estão sujeitos [...] às seguintes penas: I - repreensão; II - multa; III - suspensão por noventa dias, prorrogável por mais trinta; IV - perda da delegação. Art. 33. As penas serão aplicadas: I - a de repreensão, no caso de falta leve; II - a de multa, em caso de reincidência ou de infração que não configure falta mais grave; III - a de suspensão, em caso de reiterado descumprimento dos deveres ou de falta grave. Art. 39. Extinguir-se-á a delegação a notário ou a oficial de registro por: [...] V - perda, nos termos do art. 35 [...].

<sup>345</sup> Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta. [...] Art. 39. Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito. Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento [...]. Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro [...]. Art. 42. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis,

prevendo hipótese autônoma de legalização de parcelamentos, a qual não se confunde com a Reurb. De fato, o procedimento da Lei 13.465 de 2017 se aplica, em regra, a particulares desidiosos, que deverão ser notificados do procedimento; ou ao parcelador arrependido que, sabendo da ilegalidade perpetrada, resolve submeter o empreendimento aos ditames da Lei de Regularização Fundiária. Entretanto, o empreendedor também pode se valer do disposto na Lei 6.766 de 1979 e, arcando com todos os custos correspondentes, obter a legalização do parcelamento, caso em que terá direito e interesse legítimo em cobrar dos adquirentes o valor justo do lote (§§ 3º e 4º do art. 38), independentemente de discussões a respeito do caráter de baixa renda ou não dos moradores.

Finalmente, o art. 75 estabelece que as normas e os procedimentos estabelecidos na Lei 13.465 de 2017 poderão ser aplicados aos processos administrativos de regularização fundiária, iniciados pelos entes públicos competentes, até a data de sua publicação, sendo regidos, a critério deles, pela legislação anterior.

Finalizada a exposição sobre os principais pontos do novo marco, e antes da construção de parâmetros para a sua aplicação, urge apresentar os problemas envolvidos no Setor Tradicional de Planaltina, DF, estudo de caso que será utilizado para subsidiar a análise normativa.

---

para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado. Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades. Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo [...] será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público. Art. 48. O foro competente para os procedimentos judiciais previstos nesta Lei será o da comarca da situação do lote. Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado [...]. § 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital [...]. Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública. I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização [...], sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. [...]. Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes [...] incide nas penas a estes cominadas [...]. Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado [...] Pena: Detenção [...], sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

## CAPÍTULO 2: A Questão fundiária no Setor Tradicional de Planaltina — DF

Viu-se o contexto de crise econômica e política em que surgiu o novo marco, a conturbada tramitação parlamentar da norma e os argumentos tendentes à defesa da sua constitucionalidade ou não. Foram apresentadas, ainda, as novidades decorrentes do diploma e a forma do processamento administrativo e registral da Reurb. Antes, porém, de se traçarem parâmetros de aplicação normativa, é indispensável examinar o caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF, que trará luzes a diversos dispositivos da nova lei.

### *2.1 Distrito Federal e Região Administrativa de Planaltina — DF: uma Introdução*

O Distrito Federal é um dos 27 entes que compõem o Estado Federativo brasileiro, no qual se situa a Capital Federal do país: Brasília (art. 18, § 1º, da Constituição Federal). Situada na região Centro-Oeste, essa entidade não pode ser dividida em municípios, motivo por que concentra as competências materiais e legislativas reservadas a estes e aos estados (art. 32, *caput* e § 1º, da Constituição).

Atualmente, o Distrito Federal é composto por trinta e uma regiões administrativas: Plano Piloto (RA I); Gama (RA II); Taguatinga (RA III); Brazlândia (RA IV); Sobradinho (RA V); Planaltina (RA VI); Paranoá (RA VII); Núcleo Bandeirante (RA VIII); Ceilândia (RA IX); Guará (RA X); Cruzeiro (RA XI); Samambaia (RA XII); Santa Maria (RA XIII); São Sebastião (RA XIV); Recanto das Emas (RA XV); Lago Sul (RA XVI); Riacho Fundo (RA XVII); Lago Norte (RA XVIII); Candangolândia (RA XIX); Águas Claras (RA XX); Riacho Fundo II (RA XXI); Sudoeste/Octogonal (RA XXII); Varjão (RA XXIII); Parque Way (RA XXIV); Setor Complementar de Indústria e Abastecimento — SCIA (RA XXV); Sobradinho II (RA XXVI); Jardim Botânico (RA XXVII); Itapuã (RA XXVIII); Setor de Indústria e Abastecimento — SIA (XXIX); Vicente Pires (RA XXX); e, por fim, Fercal (RA XXXI)<sup>346</sup>.

Tais regiões, inicialmente denominadas “cidades satélites”, a exceção de Brasília, consoante o art. 4º, alínea “a”, da Lei 3.751 de 13 de abril de 1960<sup>347</sup>, foram oficializadas, na divisão do Distrito Federal, como regiões administrativas, pela Lei 4.545 de 10 de dezembro

---

<sup>346</sup> DISTRITO FEDERAL. **Regiões Administrativas**. Disponível em: <<http://www.anuariododf.com.br/regioes-administrativas/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

<sup>347</sup> Art. 4º Ao Distrito Federal, no desempenho da missão de promover o bem comum, incumbe: a) zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades satélites e comunidades que a envolvem, no território do Distrito Federal.

de 1964, responsável pela reestruturação administrativa desse ente federativo. Nessa lógica, o art. 3º, inciso I, alínea “a”, c/c o art. 9º, ambos da referida lei, determinam a administração descentralizada da então “Prefeitura” do Distrito Federal, compreendendo as administrações regionais.

A criação ou extinção de regiões administrativas, nos termos do art. 13 da Lei Orgânica do Distrito Federal de 8 de junho de 1993, ocorre mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos deputados distritais (componentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal).

As regiões administrativas não possuem personalidade jurídica e destinam-se a desconcentração e coordenação dos serviços de natureza local (art. 9º da Lei 4.545 de 10 de dezembro de 1964). Elas são representadas pelas administrações regionais, chefiadas por um administrador livremente nomeado pelo Governador do Distrito Federal (art. 9º, § 2º, da Lei 4.545 de 1964). Vale lembrar que, conforme a Lei 3.751 de 1960, o governo do Distrito Federal era exercido por prefeitos, passando a ser dirigido por governadores a partir da Emenda Constitucional 1 de 1969, o que foi mantido pela atual Constituição (§ 2º do art. 32). Diante desse quadro, pode-se dizer que as competências e atribuições das administrações regionais, em termos de autonomia e caráter vinculativo das decisões, está muito mais próxima da de uma secretaria do que de uma prefeitura, sendo estruturas subordinadas ao governador. Decerto, as regiões administrativas são simples subdivisões territoriais destinadas à prestação de serviços de interesse local, dentro da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal.

Embora a Lei Orgânica do Distrito Federal estabeleça que compete à lei distrital dispor “sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional” (art. 10, § 1º) e que cada região administrativa deveria ter um Conselho de Representantes Comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras (art. 12), na prática, a escolha é atualmente feita por critérios políticos, pelo Governador, com apoio de deputados distritais da respectiva base, de modo que os moradores não decidem o destino das respectivas regiões administrativas.

Há um grande contraste entre as demais regiões e o Plano Piloto, sobretudo, no que se refere aos estudos de uso e ocupação do solo urbano, aos projetos urbanísticos, aos planos diretores etc. Nas demais RAs é mais acentuado o caráter desordenado da ocupação, a

construção em locais inapropriados e o desrespeito com o meio ambiente natural, “o que no DF se traduz em segregação social espacial dos assentamentos que se articulam com o Plano Piloto”<sup>348</sup>.

O Decreto 38.094 de 28 de março de 2017<sup>349</sup> abarca o Regimento Interno das administrações regionais, que possuem estrutura complexa, abrangendo unidades de assistência direta ao administrador regional, a coordenação de administração regional, a coordenação de licenciamento, obras e manutenção e a coordenação de desenvolvimento, que se subdividem em diversas gerências e/ou diretorias (Capítulos I, II, III e IV do decreto mencionado), com unidades administrativas e cargos disciplinados pelo Decreto 31.206 de 2016<sup>350</sup>, que dispõe sobre a estrutura administrativa das administrações regionais. À Diretoria de Aprovação e Licenciamento, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Coordenação de Licenciamento, Obras e Manutenção ou à Coordenação Executiva, compete, entre outros, aprovar, visar, revalidar e autenticar projetos de arquitetura em consonância com a legislação e observadas as competências da Central de Aprovação de Projetos (CAP); analisar e aprovar projetos de arquitetura dentro da competência e jurisdição da administração regional, observadas as competências da CAP; orientar e supervisionar a elaboração de estudos e projetos arquitetônicos e de urbanização de interesse da administração regional; licenciar o exercício de atividades econômicas e a execução de obras em áreas públicas e privadas; e expedir Certificado de Conclusão de Obras e Carta de Habite-se (art. 25, incisos XII a XVI, do Decreto 38.094 de 2017).

Na contramão da boa governança, o Distrito Federal é bastante centralizado em termos de aprovação de projetos e de planejamento. Nesse sentido, o procedimento de regularização fundiária, na gestão Rodrigo Rollemberg (2014-2018), foi protagonizado pela então Secretaria

---

<sup>348</sup> COSTA, Graciete Guerra da. **As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011**. 2011. 536 p. Tese (doutorado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, Brasília, p. 2.

<sup>349</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 38.094 de 28 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 29 mar. 2017. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dmF4JEfhIo4J:www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/621943de42e747a19b47ada15d782dcd/Decreto\\_38094\\_28\\_03\\_2017.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dmF4JEfhIo4J:www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/621943de42e747a19b47ada15d782dcd/Decreto_38094_28_03_2017.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

<sup>350</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 37.206 de 23 de março de 2016. Dispõe sobre a estrutura administrativa das Administrações Regionais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 24 mar. 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32c1f953e6e14e9d95d3f0268fa1da1a/exec\\_dec\\_37206\\_2016.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32c1f953e6e14e9d95d3f0268fa1da1a/exec_dec_37206_2016.html)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), da gestão Ibaneis Rocha (2019-2022).

Nota-se que, a cada novo Governador eleito, é usual a alteração de nomenclatura, bem como da estrutura administrativa do Distrito Federal — embora permaneça a citada centralização —, o que dificulta o acesso a informações quanto ao setor responsável pela aprovação de projetos. É, ainda, usual a notória renovação dos cargos em comissão, que representam importante fatia dos cargos disponíveis, o que também acaba por dificultar a continuidade dos procedimentos, não sendo raro o caso de projetos de regularização com décadas de tramitação no governo.

Um bom exemplo da centralização mencionada é a própria CAP, cujas competências foram disciplinadas, durante boa parte do governo Rollemberg (2014-2018), pelo Decreto 37.516 de 2016<sup>351</sup>. A teor do art. 2º, incisos I a XVIII, compete à CAP examinar, aprovar e visar projetos de arquitetura de obras iniciais ou de modificações de estabelecimento comercial, coletivo, industrial e de habitações coletivas; analisar e aprovar os novos projetos de parcelamento de solo urbano de iniciativa pública ou privada; analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária de assentamentos irregulares de interesse social e específico, de iniciativa pública ou privada; analisar e aprovar projetos de paisagismo e de locação de mobiliário urbano; analisar e aprovar projetos de sistema viário e estacionamentos públicos; analisar e aprovar os projetos de infraestrutura de redes lineares ou volumétricas, em subsolo, nível do solo ou espaço aéreo; analisar e manifestar-se quanto à viabilidade de ocupação de área pública, nos termos da Lei Complementar 755 de 28 de janeiro de 2008; propor e aplicar normas, procedimentos e instruções destinados a disciplinar e orientar o parcelamento do solo, a regularização fundiária e a ocupação de área pública; propor, avaliar e acompanhar, em parceria com os demais órgãos da Administração Pública, a elaboração e a implantação de projetos integrados de parcelamento e regularização do solo; emitir o licenciamento das obras relacionadas a projetos de arquitetura e de urbanismo por ela aprovados e visados; elaborar contrato de concessão de direito real de uso e aditivos relacionados a uso e ocupação de área pública, no âmbito das competências definidas no

---

<sup>351</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 37.516 de 26 de julho de 2016. Dispõe sobre as competências da Central de Aprovação de Projetos (CAP), da Secretaria de Gestão de Territórios e Habitação do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 27 jul. 2016. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/4857693753724133970f75b40b4fa9c5/Decreto\\_37516\\_26\\_07\\_2016.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/4857693753724133970f75b40b4fa9c5/Decreto_37516_26_07_2016.html)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

decreto; elaborar a licença de implantação de infraestrutura urbana de redes lineares ou volumétricas, em subsolo, nível do solo ou espaço aéreo; proceder à cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT); proceder a cálculo e cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR); proceder a cálculo e cobrança da Contrapartida de Mobilidade Urbana (CMU); proceder a cálculo e cobrança inicial do preço público pela ocupação das áreas públicas, nos termos do Decreto 29.590 de 2008; proceder a levantamento estatístico das aprovações de projetos, emissão de licenças e recolhimento dos preços públicos e promover a articulação entre os órgãos e as entidades públicas e os particulares envolvidos na aprovação de projetos, objetivando a celeridade da análise dos processos em tramitação e a regularidade dos feitos.

Às administrações regionais, em termos de avaliação de projetos, resta apenas a aprovação de obras iniciais, de modificação com acréscimos ou decréscimos de área e obras de alteração sem acréscimo, com mudança estrutural, de imóvel dotado de uso unifamiliar, ressalvados os casos de projetos anteriormente aprovados pela respectiva RA, caso em que competirá à administração regional a emissão de Alvará de Construção, independentemente do uso. Tal competência é regulada pelo art. 6º do Decreto 37.625 de 2016<sup>352/353</sup>. Por outro lado, o exame e a aprovação de projeto de arquitetura de obras iniciais ou modificações em estabelecimento de uso comercial, institucional e de habitações coletivas, é atribuição da CAP<sup>354</sup>.

Por certo, se, de um lado, a descentralização total levaria ao rompimento da noção de Estado, de outro, a centralização excessiva prejudica o desenvolvimento das atividades

---

<sup>352</sup> Art. 6º Ficam as Administrações Regionais autorizadas a exercer as competências e atribuições relativas a visto, aprovação e licenciamento de: I - projetos arquitetônicos de habitações unifamiliares, de obra inicial ou de modificações, com ou sem acréscimo; II - planos de ocupação de condomínios, de acordo com o disposto nos Decretos 18.910 de 15 de dezembro de 1997, e 19.876 de 09 de dezembro de 1998; III - tapumes e canteiros de obra; IV - engenhos publicitários, de acordo com o disposto nas Leis Distritais 3.035 e 3.036, ambas de 18 de julho de 2002, e suas regulamentações; V - projetos arquitetônicos de que trata a Lei Complementar Distrital 766, de 19 de junho de 2008, e suas alterações e regulamentação; VI - pequenas intervenções e reformas em áreas públicas previstas em projetos urbanísticos ou paisagísticos aprovados; VII - projetos de arquitetura de modificação exclusivamente de unidades autônomas comerciais em um mesmo conjunto arquitetônico, que não impliquem em alteração de área destas e da edificação.

<sup>353</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 37.625 de 15 de setembro de 2016. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 16 set. 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/087e85244cba4d918892c9b1b799c98c/Decreto\\_37625\\_15\\_09\\_2016.htm](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/087e85244cba4d918892c9b1b799c98c/Decreto_37625_15_09_2016.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2018.

<sup>354</sup> DISTRITO FEDERAL. Administração Regional do Plano Piloto. **Alvará de Construção**. Brasília, 20 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.planopiloto.df.gov.br/2018/08/20/alvara-de-construcao/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

estatais, sobretudo, em se considerando as dimensões contemporâneas, em que os entes federativos são dotados de enorme quantidade e complexidade de fins e funções<sup>355</sup>. No caso do DF, entende-se que a desconcentração das decisões atinentes à avaliação de projetos urbanos, acaso adotada, poderia contribuir em eficiência e em melhorias regionais, além de especialização dos técnicos responsáveis, que se centrariam nas necessidades e nas peculiaridades da região. Isso, é claro, se se investisse na composição das administrações regionais com um corpo técnico profissional apto e habilitado à análise urbanística e ambiental dos projetos.

Fala-se em desconcentração e não propriamente em descentralização (enquanto espécie), pois, como visto, as administrações regionais não possuem personalidade jurídica própria, de modo que dotá-las de competências mais amplas, em termos de aprovação de projetos, seria parte de um fenômeno de distribuição interna e não externa dos plexos de competências decisórias, sem prejuízo da unidade monolítica do Distrito Federal, pois seus órgãos e agentes são ligados à estrutura administrativa distrital, no âmbito do Poder Executivo, por sólido vínculo hierárquico. De fato, enquanto a descentralização pressupõe pessoas jurídicas distintas — um ente federativo *titular* da atividade e outra entidade, pública ou privada, a quem seria atribuído o *exercício* desta função —, a desconcentração se refere à delimitação de atribuições entre os vários órgãos de uma só pessoa jurídica de Direito Público<sup>356</sup>.

Assim, nada obstante as atuais proporções do Poder Público, nos campos social e econômico, justificarem amplo debate sobre a descentralização administrativa, destinada à especialização para obtenção de melhores resultados e ao uso de métodos de gestão privada, para busca da eficiência, no DF, resiste-se até mesmo à simples desconcentração do grande volume de atribuições no campo urbanístico, o que impede seu mais adequado e racional exercício<sup>357</sup>, sobretudo, no que se refere às áreas mais afastadas do Plano Piloto, como Planaltina.

---

<sup>355</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 329.

<sup>356</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 154-155.

<sup>357</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 481 e 486.

Em que pese a relevante reestruturação administrativa promovida pelo governo Ibaneis Rocha (2019-2022), tudo leva a crer na permanência da centralização ora criticada, o que se denota pela criação da Subsecretaria de Regularização Fundiária (Supar), no âmbito da SEDUH — a quem incumbirá discutir questões relacionadas à Reurb, seja qual for a região considerada —, bem como pela expansão da estrutura administrativa desenhada para esta Secretaria<sup>358</sup>.

Em relação à CAP, por exemplo — longe da distribuição racional de atribuições, por critérios de proximidade territorial, como ora se propõe —, foram instituídos apenas postos avançados nas administrações regionais, com funções de orientar interessados e profissionais, sanar dúvidas e encaminhar processos para análise e avaliação da CAP (art. 4º do Decreto 39.671 de 2019). Nem mesmo todas as RAs foram contempladas, sendo criados apenas dez postos: um no Gama, abrangendo as demandas referentes à Santa Maria; um em Samambaia, incluindo os requerimentos do Recanto das Emas e de Riacho Fundo II; um em Taguatinga, alcançando as necessidades de Vicente Pires; um em Ceilândia, incluindo as solicitações de Brazlândia, Sol Nascente e Pôr do Sol; um em Águas Claras, abrangendo as demandas de Arniqueiras e Areal; um em Sobradinho, abarcando as necessidades de Planaltina, Fercal e Arapoanga; um no Lago Norte, com jurisdição também sobre o Varjão, o Paranoá e o Itapoã; um no Cruzeiro, com abrangência sobre o Sudoeste/Octogonal, o Setor de Indústria e Abastecimento e o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento; um no Lago Sul, com extensão sobre o Jardim Botânico e São Sebastião; e um no Park Way, abrangendo demandas referentes ao Núcleo Bandeirantes, ao Guará, ao Riacho Fundo I e à Candangolândia (art. 3º)<sup>359</sup>. Isso realça a pouca força decisória das administrações regionais, relegadas a simples protocolos para remessa de procedimentos à estrutura central tão distante dos problemas e desafios das RAs, algumas das quais com dimensões semelhantes a médios e grandes municípios do país.

---

<sup>358</sup> ZAMBON, Eric. **Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação quer destravar a construção civil**. *Jornal de Brasília*, 21 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/secretario-de-desenvolvimento-urbano-e-habitacao-quer-destravar-a-construcao-civil/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

<sup>359</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 39.671 de 15 de fevereiro de 2019. Institui os postos avançados da Central de Aprovação de Projetos — CAP, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, a serem instalados nas Administrações Regionais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 18 fev. 2019. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/d759d8043ffa45e882d189741b6719af/Decreto\\_39671\\_15\\_02\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/d759d8043ffa45e882d189741b6719af/Decreto_39671_15_02_2019.html)>. Acesso em: 1º ago. 2019.

Observa-se, ainda, que a grande profusão de normas locais sobre regularização fundiária, baseadas nos marcos anteriores, acaba por criar diversas amarras à aplicação das simplificações trazidas pela Lei 13.465 de 2017. A Lei Distrital 4.996 de 19 de dezembro de 2012<sup>360</sup>, que trata da regularização fundiária urbana no Distrito Federal, exige, para a aplicação da transferência imobiliária de interesse social, mediante doação dos imóveis públicos distritais, nas cidades consolidadas, oriundas de programas de assentamento promovidos pelo GDF, que os atuais moradores comprovem a ocupação mansa e pacífica há mais de cinco anos da data da publicação da norma, podendo para tanto acrescentar ao seu o período de ocupação de seus antecessores, desde que contínuos (art. 2º); nos parcelamentos informais consolidados, previstos na Estratégia de Regularização Fundiária de Interesse Social do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, impõe-se que os lotes componentes da área a ser regularizada tenham até 250 m<sup>2</sup> e que os ocupantes comprovem, cumulativamente, os seguintes requisitos: ter renda familiar de até cinco salários-mínimos; não ter sido beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal; ter residido no DF nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado; não ser e nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal; e não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente (art. 3º).

Alguns dos requisitos citados também foram contemplados pelo novo marco, como o critério dos cinco salários-mínimos para a definição da Reurb-S, mediante estudo socioeconômico a ser realizado na área contemplada (art. 103 do Decreto 9.310 de 2018<sup>361</sup>); e a proibição de se valer do procedimento de regularização por mais de uma vez (art. 23, § 1º, da Lei 13.465 de 2017<sup>362</sup>). Já outros, que ofereceram entraves à regularização, durante a vigência da Lei 11.977 de 2009, foram extirpados da legislação federal, mas continuam exigidos em decorrência da regulamentação local, como a necessidade de previsão da área como de interesse social, no Plano Diretor, para aplicação da Reurb-S, adotando-se um

---

<sup>360</sup> DISTRITO FEDERAL. Lei 4.996 de 19 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 20 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/73061/Lei\\_4996\\_19\\_12\\_2012.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/73061/Lei_4996_19_12_2012.html)>. Acesso em: 2 dez. 2018.

<sup>361</sup> Art. 103. Nos termos do Decreto-Lei 1.876 de 15 de julho de 1981, são requisitos da Reurb-S em áreas da União: I - a renda familiar mensal do ocupante ser igual ou inferior a cinco salários-mínimos.

<sup>362</sup> Art. 23. § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto.

critério formal no lugar da análise socioeconômica dos beneficiários. Há, enfim, a questão da exigência de metragem máxima do imóvel para a regularização fundiária, o que constou na redação original do art. 59, parágrafo único, inciso III, da Lei 11.977 de 2009, mas já havia sido revogado desde a edição da Lei Federal 12.424 de 2011 e prosseguiu exigido na legislação distrital.

Ainda de acordo com a Lei Distrital 4.996 de 2012, os ocupantes que não atenderem os requisitos anteriormente apresentados, têm direito à regularização, mediante o pagamento de valor destinado ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FUNDHIS) e correspondente à avaliação realizada com base em critérios específicos para esses fins e nas condições definidas pelo Decreto 38.179 de 5 maio de 2017, desde que não sejam proprietários, promitentes compradores ou cessionários de outro imóvel no Distrito Federal (arts. 4º e 8º). Por outro lado, para o ocupante que não logre êxito em demonstrar a condição definida no art. 4º, é garantido o exercício do direito de preferência quando da licitação do imóvel a ser regularizado, o qual pode ser exercido em relação a um único bem de raiz (art. 5º).

Deveras, sobre certos pontos da nova lei, como a aplicação do instituto da legitimação fundiária, relativamente ao qual a esfera federal deixa ampla margem de criação normativa para os entes locais, a aplicação da Lei 13.465 de 2017 pode depender de regulamentação municipal e distrital. No entanto, em boa parte, a nova lei já contém disposições que permitem incidência imediata.

Não é essa, porém, a compreensão vigente na Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), de acordo com o Parecer 537/2018-PRCONS/PGDF, proferido no âmbito do Processo SEI/DF 0392-054956/2014, referente à aprovação do projeto de regularização fundiária das Quadras 5 e 6 do Setor Residencial Leste da Região Administrativa de Planaltina — DF, a pedido da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), em 3 de julho de 2018, da lavra da Procuradora Denise Ladeira da Costa Ferreira, aprovado, na mesma data, pela Procuradora-Chefe Maria Júlia Ferreira César e pela Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas Karla Aparecida de Souza Motta.

Conforme o referido parecer, embora o STF não tenha concedido provimento liminar, há possibilidade de que as teses defendidas pelos autores das ADI 5.771, 5.787 e 5.883

prosperem, “a demandar a adoção de cautelas do Poder Público local”; alega-se, outrossim, a pretensa inconstitucionalidade do art. 30, § 3º, da Lei 13.465 de 2017, que, consoante o parecer, seria “evidente”, ao dispor a fixação automática da modalidade de Reurb indicada pelo requerente, sem prejuízo da possibilidade de futura revisão, na hipótese de silêncio normativo por período superior a 180 dias, já que não se poderia “transferir ao administrado uma ação típica de gestão urbanística da cidade”, correspondente a função exclusivamente pública e indeclinável<sup>363</sup>.

A PGDF destaca, ainda, que o instituto da legitimação fundiária foi desenhado sob viés extremamente discricionário, sem previsão de requisitos mínimos de prazo de ocupação ou de natureza da detenção, na legislação federal; em relação aos imóveis públicos, foram ignoradas regras relevantes de desafetação, autorização legislativa e avaliação prévia, vulnerando princípios básicos de tutela do patrimônio público; e a nova forma de atribuição originária da propriedade supostamente contrapõe-se ao sistema de proteção constitucional da propriedade urbana. Com base no exposto, o parecer desautoriza o uso imediato da legitimação fundiária quanto aos imóveis do Distrito Federal, até mesmo por entender que a exegese do § 4º do art. 23 da Lei 13.465 de 2017<sup>364</sup> conduz à necessidade de que a lei local reconheça o novo instrumento como meio apto para a regularização de imóveis em seu território<sup>365</sup>.

Em relação à Reurb, ressaltando a existência de espaço normativo para a atuação da competência legislativa, privativa e suplementar, do Distrito Federal, o parecer sustenta a necessidade de edição de lei local receptiva, o que imprimiria segurança jurídica e regularidade aos muitos atos administrativos necessários no contexto da Reurb, além de possibilitar adequação do modelo local às novas diretrizes gerais e ao delineamento do perfil da Reurb distrital, fixando competências necessárias à edição dos atos do procedimento. O parecer ressalva também a não revogação da Lei Distrital 4.996 de 2012, que disciplina o processamento da regularização fundiária urbana no DF. Em conformidade com a referida lei,

---

<sup>363</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Parecer 537/2018-PRCONS/PGDF**. Brasília, 3 jul. 2018. Disponível em: <<http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2018/PRCON.0537.2018SEI.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018, p. 3-4.

<sup>364</sup> § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

<sup>365</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Parecer 537/2018-PRCONS/PGDF**. Brasília, 3 jul. 2018. Disponível em: <<http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2018/PRCON.0537.2018SEI.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018, p. 4-6 e 9.

como visto, a regularização de interesse social se dá por meio de doação, motivo pelo qual há a necessidade de lei em sentido estrito para incorporação das novidades da Lei 13.465 de 2017, incluindo a eventual utilização da legitimação fundiária, se esta for a opção da legislação local<sup>366</sup>.

Durante o governo Rollemberg (2014-2018), iniciou-se a tentativa de regulamentação tendente à incorporação de institutos da Lei 13.465 de 2017 ao ordenamento local, incluindo a redação de um projeto de decreto<sup>367</sup> bem como de um PL de alteração da Lei 4.996 de 2012<sup>368</sup>. Entretanto, não se logrou êxito na aprovação de qualquer das medidas citadas, sendo deflagrado novo grupo de estudos com a mesma finalidade, a quem incumbirá a revisão das propostas elaboradas durante a gestão anterior, no decorrer do governo Ibaneis Rocha (2019-2022).

Feitas as necessárias considerações gerais sobre a estrutura administrativa do Distrito Federal, indispensáveis para a compreensão das dificuldades enfrentadas na regularização do setor que será objeto de exame pelo presente estudo, cumpre tecer breves considerações sobre a Região de Planaltina — DF, a RA mais antiga do Distrito Federal, com mais de cento e cinquenta anos de história.

De fato, embora o Setor Tradicional da RA VI tenha diversas peculiaridades — a seguir examinadas de modo minudente — que tornam especialmente complexo o processo de sua regularização fundiária, o qual se arrasta há várias décadas, algumas das dificuldades encontradas também pode ser remetida à própria concepção e à estrutura administrativa do DF que, com sua centralização, anteriormente criticada, acaba por não se aproximar de problemas locais específicos das diversas regiões sob seu comando, centrando sua atuação contundente nas imediações do Plano Piloto. Outra parte dos problemas também decorre da história da respectiva RA, de que participam os numerosos conflitos fundiários existentes em diversas de suas áreas, como será demonstrado.

---

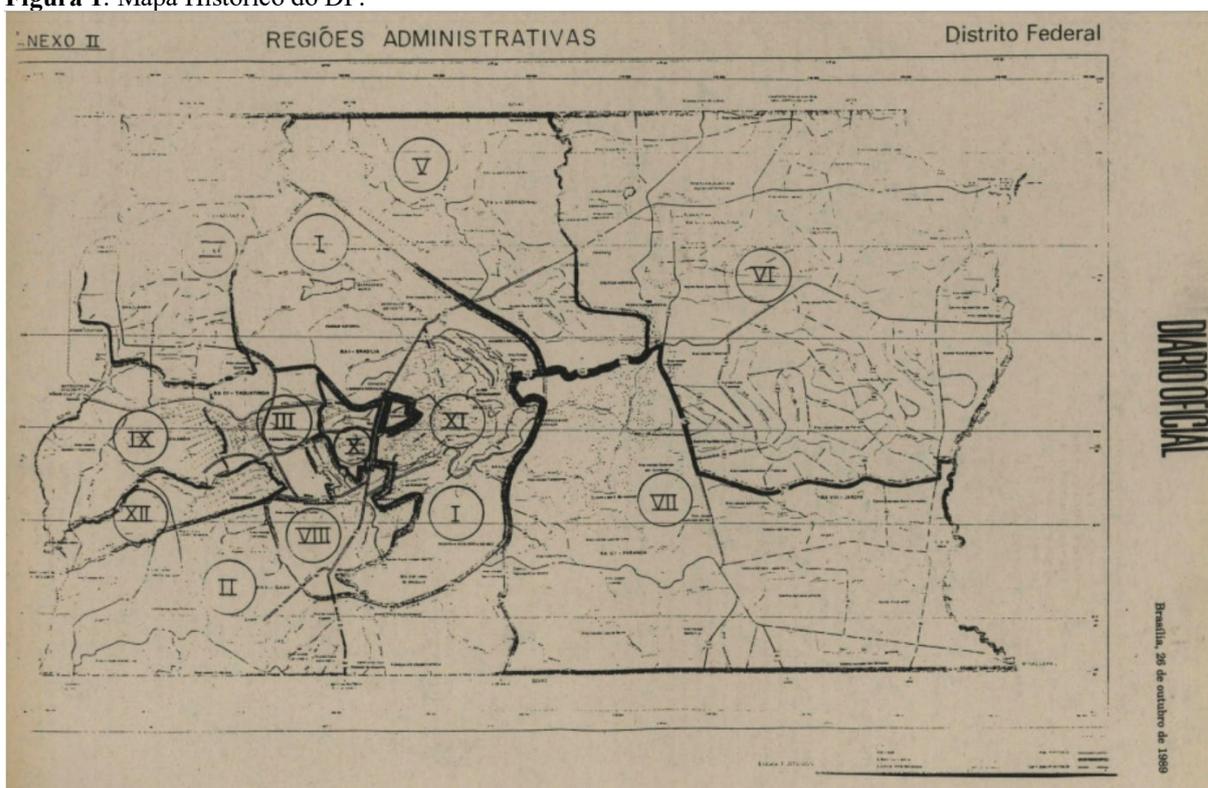
<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

<sup>367</sup> DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Decreto para regulamentação da legitimação fundiária no Distrito Federal**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vt2kbiIoL7wJ:www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Minuta-Decreto-Legitimacao-Fundi%25C3%25A1ria.pdf+&cd=2 &hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

<sup>368</sup> DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Alteração da Lei 4.996 de 19 de dezembro de 2012**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R1z1z7l3nu0J:www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Minuta-PL-alt-Lei-4.966-de-2012.pdf+&cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

A Região Administrativa de Planaltina (RA VI), com população urbana estimada em 190.495 habitantes, conforme dados de 2015<sup>369</sup>, dista 38km<sup>2</sup> do Plano Piloto, tendo 1.537,16km de extensão<sup>370</sup>, com limites fixados pelo Decreto Distrital 11.921 de 25 de outubro de 1989<sup>371</sup>, uma das maiores regiões administrativas do Distrito Federal:

**Figura 1:** Mapa Histórico do DF.



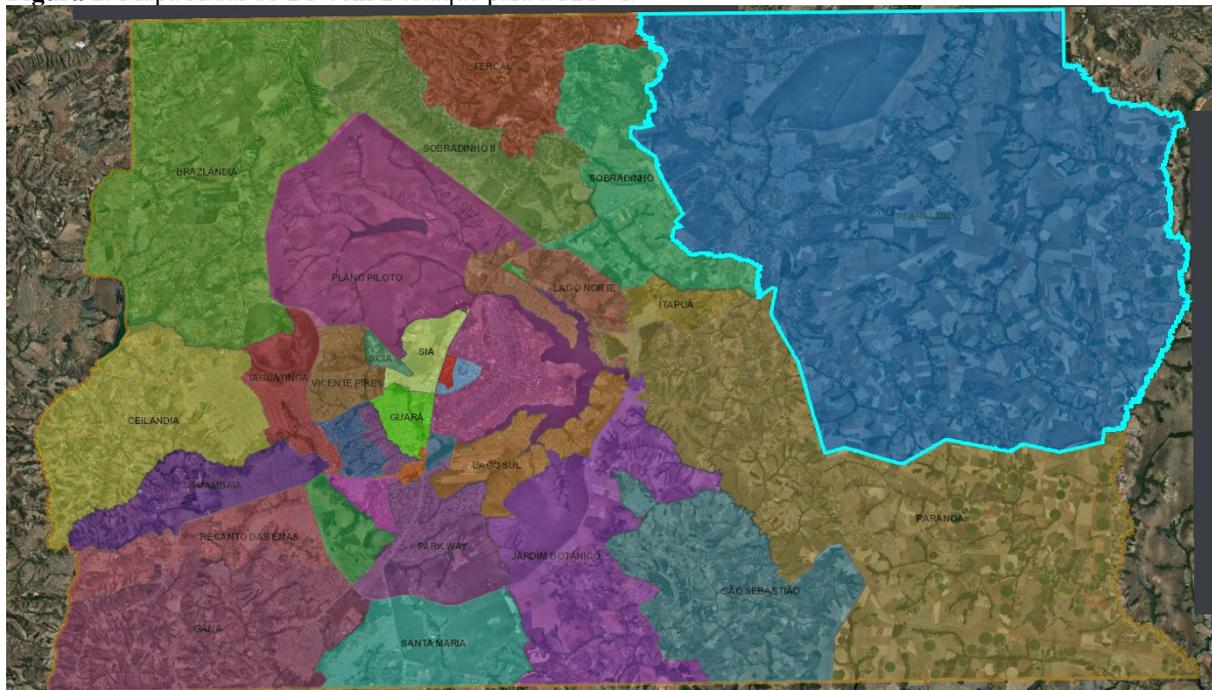
Fonte: DISTRITO FEDERAL. Decreto 11.921 de 25 de outubro de 1989. Fixa novos limites das Regiões Administrativas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 26 out. 1989, 204. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto\\_11921\\_25\\_10\\_1989.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto_11921_25_10_1989.html)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

<sup>369</sup> COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Atlas do Distrito Federal 2017**. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2018, p. 88.

<sup>370</sup> DISTRITO FEDERAL. Administração Regional de Planaltina. **Conheça a RA**. Disponível em: <<http://www.planaltina.df.gov.br/category/sobre-a-ra/conheca-a-ra/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

<sup>371</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 11.921 de 25 de outubro de 1989. Fixa novos limites das Regiões Administrativas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 26 out. 1989, 204. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto\\_11921\\_25\\_10\\_1989.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto_11921_25_10_1989.html)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

**Figura 2:** Mapa Atual do DF com Destaque para a RA VI.



Fonte: DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Geoportal**. Disponível em: <<http://www.geoportal.segeth.df.gov.br/ra/#>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

A região possui um rico patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental. Nela está situada, entre áreas ecológicas, parques de uso múltiplo e outras áreas verdes, o santuário Estação Ecológica de Águas Emendadas (ESECAE), que abriga importantes espécimes da fauna e da flora, além de um acidente geográfico de grande expressão, onde há a dispersão da água em direções opostas, formando as bacias hidrográficas Tocantins/Araguaia e Platina, de grande relevância para a América Latina. Há ainda as áreas de preservação que margeiam 50m dos Córregos Atoleiro, Buritizinho, Fumal e do Ribeirão Mestre D’Armas<sup>372</sup>.

Há grande potencial turístico na região, “nas modalidades cívico-cultural, rural, ecológico, místico e religioso”, com destaque para a Pedra Fundamental de Brasília, a própria ESECAE, o Vale do Amanhecer — complexo religioso com estrutura hierárquica e doutrinária baseada em referências cristãs, espíritas e orientais, criado por Tia Neiva, como manifestação cultural-religiosa organizada, nos anos 1960 —, a Igreja de São Sebastião, o

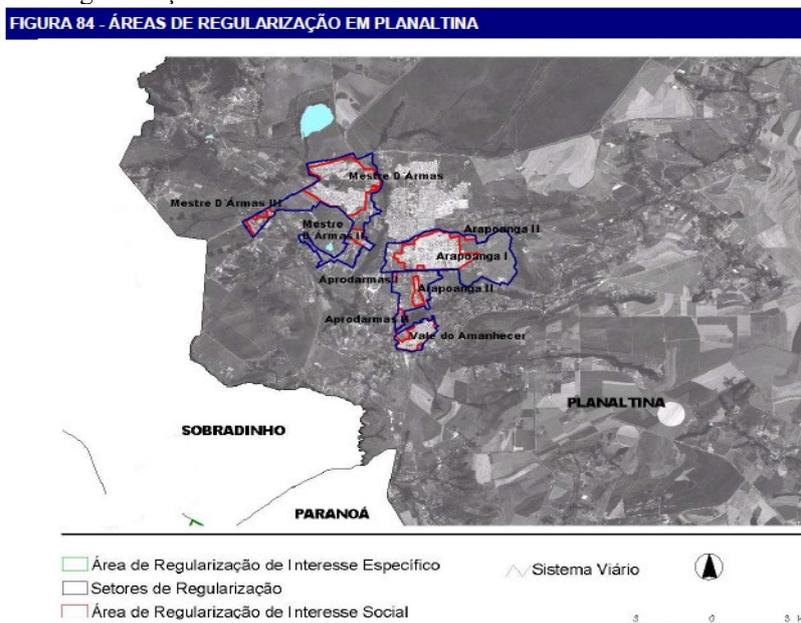
<sup>372</sup> DISTRITO FEDERAL. **Apresentação do Projeto de Plano Diretor Local da Região Administrativa de Planaltina**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/planal\\_tina\\_proj\\_odelei\\_versao\\_conplan\\_camara.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/planal_tina_proj_odelei_versao_conplan_camara.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2018, p. 1.

Museu Histórico e Artístico da cidade, a Biblioteca Pública, o Espaço Cultural, além de festas populares, como a Via Sacra e a Festa do Divino Espírito Santo<sup>373/374</sup>.

A região possui uma clara vocação rural, desde a sua criação, em 1859, e divide-se em Setor Tradicional (Setor Residencial Tradicional Central, Norte, Sul), Setor Residencial Leste (Vila Buritis I, II, III, IV), Setor Residencial Norte (Jardim Roriz), Setor Residencial Oeste ou Vila Nossa Senhora de Fátima, Vila Vicentina, Estâncias I, II, III, IV, V, Arapoanga, Vale do Amanhecer, Área Central (Setores Educacional, Hospitalar, Recreativo e Cultural), Áreas Especiais Norte, Setor de Oficinas, além das áreas rurais, que correspondem à maior parte de Planaltina, incluindo Rio Preto (70 km do Plano Piloto), Taquara (60 km do Plano Piloto, acesso pela BR-020 e DF-230), Tabatinga (35 a 65 km do Plano Piloto) e Pipiripau (acesso pela BR-020)<sup>375</sup>.

Diversas das referidas regiões são irregulares e estão em processo de regularização, o qual se arrasta por vários anos, passando por inúmeros governos, sem finalização:

**Figura 3:** Áreas em Regularização de Planaltina — DF.



Fonte: DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Estratégia de Regularização Fundiária**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta\\_regularizacao.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2018, p. 229.

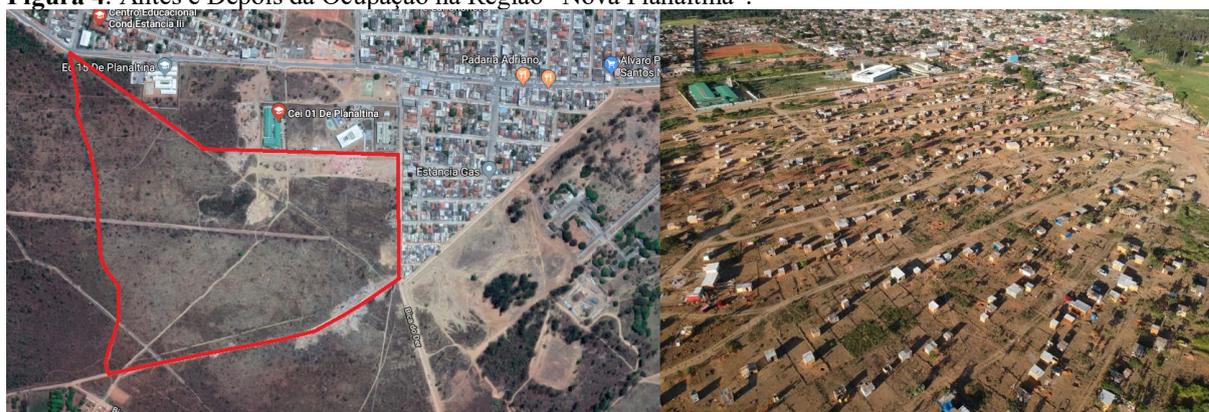
<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>374</sup> DISTRITO FEDERAL. Anuário DF. **Turismo religioso e tradição agrícola impulsionam Planaltina**. Disponível em: <<http://www.anuariodof.com.br/regioes-administrativas/ra-vi-planaltina/>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

<sup>375</sup> *Ibid.*

Deveras, a situação fundiária de Planaltina é bastante complexa e marcada pela irregularidade. A região sofre com a grilagem de terras, muitas vezes facilitada pela ainda precária descrição dos imóveis locais, pois grande parte da zona urbana até hoje está compreendida em matrículas de antigas fazendas, no aguardo da aprovação de projetos urbanísticos que viabilizem a inscrição dos respectivos parcelamentos urbanos; e a zona rural encontra-se em grande parte bloqueada<sup>376/377</sup>, no aguardo de retificação administrativa, que permita a definição dos limites e confrontações das diversas glebas. Entende-se que este é um dos motivos pelos quais a invasão de terras prossegue na história recente da região, facilitada pela irregularidade fundiária e pela insegurança na determinação das propriedades. Na APA de São Bartolomeu, por exemplo, próximo à área denominada “Nova Planaltina”, uma ocupação realizada em dezembro de 2018, em cerca de apenas um mês, destruiu uma área de preservação permanente no cerrado equivalente a setenta campos de futebol<sup>378</sup>. As imagens aéreas abaixo permitem visualizar o tamanho da invasão:

**Figura 4:** Antes e Depois da Ocupação na Região “Nova Planaltina”.



Fonte: Foto 1 (antes) — A Autora (marcação aproximada do trecho invadido a partir de foto aérea do Google); Foto 2 (depois) — MARIANO, João Paulo. Candidata a distrital é detida por suspeita de liderar invasão de terra em Planaltina: documento iconográfico. **Jornal de Brasília**. Cidades, 25 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/candidata-distrital-e-detida-por-suspeita-de-liderar-invasao-de-terra-em-planaltina/>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

<sup>376</sup> Art. 3º Verificada a existência de irregularidade em matrículas, ou quando nelas houver indício de parcelamento irregular do solo, o registrador imobiliário fará menção específica por ocasião da expedição de certidões, condicionando a prática de atos de registro ou averbação à prévia ou concomitante retificação ou regularização da matrícula, na forma deste Provimento.

<sup>377</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Provimento 2 de 19 de abril de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 22 abr. 2010, edição 71, p. 129-134. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimentos/2010/2>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

<sup>378</sup> FRANCO, Clara. Invasão em Planaltina destrói área de cerrado equivalente a 70 campos de futebol: documento filmográfico. **Bom Dia DF**. Exibição em 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7302513/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

Apenas em relação às áreas de interesse social, são inúmeros os parcelamentos urbanos de Planaltina pendentes de regularização (*vide* Anexo A). Existem, ainda, as ocupações irregulares inseridas em áreas de interesse específico, como os Residenciais Sarandy<sup>379</sup> e o Setor Tradicional.

## ***2.2 Setor Tradicional: Parcelamento Irregular Integrado à Cidade***

Feita a necessária introdução sobre o Distrito Federal e, especialmente, sobre a Região Administrativa de Planaltina, cumpre apresentar os problemas fundiários do denominado “Setor Tradicional”. Somente após a referida exposição, será possível o exame do procedimento de regularização fundiária, disciplinado na nova lei, à luz do caso concreto.

### *2.2.1 Do Arraial de Mestre D’Armas à Constituição do Município de Planaltina de Goiás*

A Região onde atualmente se encontra o Setor Tradicional de Planaltina, DF, possui histórico de ocupação muito anterior à instalação do Distrito Federal. As origens desse núcleo urbano deitam raízes nos complexos desdobramentos políticos, econômicos e sociais da história de “Goyaz”, desde o momento em que se encontrou ouro na região, entrelaçando-se à atividade bandeirante, à mineração e à formação de fazendas, no séc. XVIII. Entretanto, enquanto Couros (Formosa) e Santa Luzia (Luziânia) nasceram da “febre do ouro”, Mestre D’Armas (Planaltina) surgiu “no contexto de uma sociedade pós-aurífera”, “enraizada na experiência de fé do sertanejo”<sup>380</sup>.

Com a descoberta de ouro, em torno de 1722, houve um grande afluxo de pessoas rumo ao Planalto Central, à procura de riqueza. Para possibilitar o acesso dessas pessoas a bens de primeira necessidade e também como forma de permitir a condução das riquezas garimpadas, houve a criação de uma rede de estradas<sup>381</sup>. Após o declínio da mineração,

---

<sup>379</sup> DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Estratégia de Regularização Fundiária**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta\\_regularizacao.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2018, p. 226.

<sup>380</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 1.

<sup>381</sup> *Ibid.*, p. 1.

todavia, a distância dos principais portos foi um dos fatores mais relevantes para a dificuldade em se implantar uma economia mais dinâmica na Província de Goiás, de maneira geral<sup>382</sup>.

O povoado que, posteriormente, originou o atual núcleo urbano, surgiu no percurso da mais extensa estrada do período colonial brasileiro, a qual, desde 1731, interligava Salvador, na Bahia, às minas goianas e, mais tarde, a Cuiabá e à Vila Bela da Santíssima Trindade, em Mato Grosso<sup>383</sup>. Referida estrada alcançava a região onde, atualmente, está compreendido o território do Distrito Federal, e passava pelo Arraial de Couros (Formosa), pela área denominada Mestre D'Armas (Planaltina), pela região onde hoje está localizada a RA de Sobradinho, indo em direção ao Arraial Meia Ponte (Pirenópolis) e destinava-se a escoar as riquezas obtidas e viabilizar o abastecimento daqueles que se dedicavam à mineração<sup>384</sup>.

É mesmo curioso notar que duas das mais relevantes estradas do Brasil colonial, “autênticas vigas mestras soldando por dentro a união do país”, desaguavam, como um prenúncio do futuro, na região onde se encontra a atual Capital Federal, ligando-a a Salvador e ao Rio de Janeiro. Referente à estrada de Salvador, com seus 2,8 mil km de extensão, conferia ao viajante do séc. XVIII “a escolha de atravessar o rio São Francisco ou em Carinhanha-BA ou por São Romão-MG”. Na primeira hipótese, adentrava-se o planalto pelo registro de Santa Maria; na segunda, pela Lagoa Feia, unindo-se as duas em Formosa. Dali se prosseguia para “a contagem de São João, Meia Ponte, Vila Boa de Goiás, Cuiabá e Vila Bela da Santíssima Trindade, primeira Capital de Mato Grosso”, divisa da fronteira com a Bolívia, a mais ocidental povoação portuguesa a confrontar domínios espanhóis no séc. XVIII.

---

<sup>382</sup> MATOS, Diego Rodrigues. **Quando aqui era sertão**: fazendas de Planaltina antes da instalação do Distrito Federal (1872-1960). 2017. 60 f. Monografia (Licenciatura em História) – Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília, p. 22.

<sup>383</sup> BERTRAN, PAULO *apud* CASTRO, Silvia Regina Viola de (Coord.). **Planaltina**: um referenciamento de fontes. Caderno de Pesquisa 8. 4. ed. Brasília: Arquivo Público do Distrito Federal, 2008, p. 9.

Obs.: O citado caderno de pesquisas atribui à Paulo Bertran a afirmação de que o povoado surgiu em data incerta, “[...] ao longo daquela que foi a mais extensa estrada do Brasil colonial, que desde 1731 ligava Salvador da Bahia às minas de Goiás e mais posteriormente a Cuiabá e Vila Bela da Santíssima Trindade”. Entretanto, não há, dentre as referências teóricas, indicação de qual seria o livro ou artigo específico, motivo pelo qual não foi possível conferir a afirmação na fonte primária.

<sup>384</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 2.

Enquanto havia ouro em Goiás e Mato Grosso, consistiu na principal estrada mercantil do Brasil “por léguas transpostas”<sup>385</sup>.

De outra parte, a estrada do Rio de Janeiro para São Luís e Belém, com 3,5 mil km, transpunha Minas Gerais por Juiz de Fora, São João D’El Rey, Formiga, Bambuí, Patrocínio, Coromandel, Paracatu e Unai, embrenhando-se pela capitania de Goiás por Arrendidos, dirigindo-se a Luziânia. Não havia o trajeto atual, por Belo Horizonte, ao tempo sequer cogitada. Em Luziânia, havia duas opções — seguir rumo a Oeste, para Pirenópolis, acessando a estrada que ligava São Paulo às minas de Goiás; ou percorrer no sentido Norte, pelo território do Plano Piloto de Brasília, por contagem de São João e, depois, Planaltina, seguindo aproximadamente a atual estrada para Alto Paraíso, Cavalcante, Arraias (“outrora opulenta Natividade”) e Dianópolis, “internando-se dali no Piauí por Corrente e, no Maranhão, por Pastos Bons, atingindo Belém do Pará pela região bragantina”<sup>386</sup>.

A região era uma importante rota de passagem. Paulo Bertran descreve que os povoados comunicavam-se por estradas não muito precisas, com eixo principal sobre Meia Ponte (Pirenópolis). Contudo, “uma rota oficializada haveria, mais tarde, a Estrada Real, plotada sobre uma picada aberta por volta de 1765” e que “até o fim desse século (possivelmente) cumpriria o trajeto Catalão — Ipameri até Formosa e Planaltina, do Planalto brasiliense indo um ramal a Paracatu e outro ganhando as alturas de Cavalcante, Posse e São Domingos”; a mesma estrada chegava também a Vila Boa (Goiás Velho) e Cuiabá<sup>387</sup>.

O tráfego de gado e de outros bens que passavam pela área de Mestre D’Armas se intensificou quando inviabilizado o caminho anterior<sup>388</sup>. De fato, o território de Pastos Bons, no sertão maranhense<sup>389</sup>, até 1760, somente se comunicou com a Bahia. Entretanto, quando os

---

<sup>385</sup> BERTRAN, Paulo. **História da terra e do homem no Planalto Central**: eco história do Distrito Federal – do indígena ao colonizador. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1718/1/Texto%20integral%20%28PDF%29>>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 141.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>387</sup> *Id.*, **Formação econômica de Goiás**. Goiânia: Oriente, 1978, p. 26.

<sup>388</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 2.

<sup>389</sup> Avançando da zona ribeirinha do Parnaíba, “com assento no cimo da estreita chapada que se abre numa das pontas NE da serra do Itapecuru”, trata-se de localidade em que os núcleos de colonização se fixaram para labutar na vida pastoril (CARDOSO, Clodoaldo. **Municípios Maranhenses**: Pastos Bons. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1947. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pastosbons.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018, p. 2).

índios se instalaram na bacia do Rio Preto, “a gente de Pastos Bons demandou Guaiáz. No Duro trifurcavam-se as estradas para Trahiras, Villa-Bôa e Natividade”<sup>390</sup>.

De acordo com Elias Manoel da Silva, a primeira referência ao nome “Mestre D’Armas” — enquanto denominação e não como menção ao núcleo populacional — pode ser apontada na Carta do Ouvidor-Geral de Goiás, António da Cunha Sotomaior, ao rei de Portugal, Dom José, datada de 30 de abril de 1758 e escrita na Vila Boa de Goiás<sup>391</sup> (*vide* Anexo B). No referido relatório, menciona-se a existência do “R.o de Sam/Bartolemeu tambem navegavel”, por cujas cabeceiras passavam a estrada oriunda “das Minnas Geraes” rumo a “Goyas”, região na qual havia “hum cittyo cha/mado o M.e de Armas, e tres barras”<sup>392</sup>. Pode-se concluir, destarte, que, nos seus primórdios, a denominação “Mestre D’Armas” surgiu como referência a uma construção humana habitada, existente em 1758, possivelmente localizada nas proximidades de um riacho que, mais tarde, ganharia esse nome<sup>393</sup>.

É interessante notar que, consoante histórico arquivado na biblioteca do IBGE, a ocupação inicial de Planaltina remonta à migração da família Gomes Rabello, oriunda de Flores de Goiás, e que ocupou as proximidades da Lagoa Bonita. Simultaneamente, ou ligeiramente depois, fixou-se a 4 km de distância, “um perito no conserto de armas”, julgado como mestre em sua profissão, daí teria advindo o nome que, mais tarde, foi atribuído ao local<sup>394</sup>.

A segunda referência ao nome é apontada, por Elias Manoel da Silva, nos primeiros mapas da região<sup>395</sup>. Aparece cerca de quinze anos depois da primeira menção, no “Mappa do giro que deo o Ten.e de Dragoins José Roiz Freire, sahindo do Arrayal de Sta. Lucia”, em 1773 — mapa com a representação do caminho realizado pelo Tenente encarregado pelo então governador da Capitania de Goiás, José de Almeida de Vasconcelos de Soveral, depois

---

<sup>390</sup> ABREU, J. Capistrano de. **Caminhos Antigos e Povoamentos do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Briguiet, 1930, p. 110-111.

<sup>391</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 2.

<sup>392</sup> Documento disponibilizado pelo historiador do Arquivo Público do Distrito Federal Elias Manoel da Silva, de seu arquivo pessoal (AHU\_ACL\_CU\_008, Cx. 15, D. 892 Arquivo Histórico Ultramarino).

<sup>393</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>394</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Planaltina de Goiás: Histórico**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/planaltina.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2018, p. 1.

<sup>395</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 2.

Barão de Mossâmedes, “de abrir uma picada que tivesse princípio na Lagoa Feia, próximo ao arraial de Couros e terminasse na ‘subida da Serra de Santa Maria’”<sup>396</sup>. Trata-se da primeira vez em que a denominação “Mestre d’Armas” aparece como um topônimo, isto é, expressão destinada a nomear um lugar ou localidade, que pode ser um acidente geográfico ou um curso d’água (rio, ribeirão, chapada, serra, etc.) ou, ainda, uma área criada pelo labor humano (bairros, cidades, praças, etc.). No referido mapa, a expressão aparece nomeando uma corrente de água, a qual se denominou “Ribeirão do Mestre D’Armas”, a qual mantém o mesmo nome até os dias atuais<sup>397</sup>.

Nessa linha, pode-se inferir que o termo “Mestre D’Armas”, inicialmente relativo a uma edificação humana, tomada como ponto de referência pelos viajantes, com o passar do tempo, foi utilizado como topônimo da região e, mais tarde, como o primeiro nome desse núcleo urbano, onde hoje está localizada Planaltina<sup>398</sup>.

A referência concreta à existência de uma ocupação humana na região é, porém, anterior, tendo sido feita por Bartolomeu Bueno da Silva Filho, descendente do também campeador Anhanguera, ao detalhar uma lagoa em cujas proximidades acampou e fez roça, em torno de 1725. Para Geraldo Irenêo Joffily, tal lagoa seria, mais tarde, identificada como Lagoa do Mestre D’Armas, “nome do pequeno povoado que ali se formou e onde havia um habilidoso armeiro”<sup>399</sup>.

Sob a ótica territorial, a região de Mestre D’Armas constitui-se a partir de fazendas advindas de antigas sesmarias, dos anos de 1760 e 1770, a exceção da sesmaria de Manoel de Barros Lima, datada de 1741, abrangendo as duas margens do rio Maranhão, a qual se subdividiu em parcelas menores, por herança e venda, ao longo dos anos. Na região, foram constituídas as seguintes sesmarias: de Manoel Joaquim Pereira e Castro Souto Mayor (1768), situada na área em que hoje se localiza “Brasilinha” (Planaltina de Goiás) e o Roteiro do Urbano, fazendo divisa com a fazenda Bom Sucesso, a qual, atualmente, situa-se, em parte,

---

<sup>396</sup> ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. **Mapa do giro que deu o tenente José Roiz Freire:** documento cartográfico. Disponível em: <<http://www.arpdf.df.gov.br/mapa-tenente-jose-roiz-freire/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

<sup>397</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina:** Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 2-3.

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>399</sup> JOFFILY, Geraldo Irenêo. **Brasília e sua ideologia.** Brasília: Thesaurus, 1977, p. 21.

dentro do Distrito Federal; de Antônio Gomes de Almeida (1772), que devia situar-se nas imediações das atuais fazendas Taquara e Mestre D'Armas e da própria sede urbana de Planaltina, fazendo divisa com Manoel Moreira, de quem Paulo Bertran não descobriu requerimento de sesmária, mas supõe situado na região da atual fazenda Sálvia; de Domingos Rodrigues Alves (1772), referente à área da atual Fercal; de Bernardino Joaquim de Souza Machado Canabarro (1777), também estendendo-se nas áreas das atuais fazendas Lagoa Bonita, parte da Serandi e parte da Sálvia, seguindo aproximadamente os trajetos das rodovias DF-15, DF-205 Leste e GO-230; e de Bento Nicolau de Oliveira (1769), localizada na "Chapada dos Couros". Para Bertran, provavelmente, Canabarro e Souto Maior, a exemplo do capitão Bento Nicolau e de Antônio Gomes de Almeida, eram residentes de Vila Boa, primeira capital do atual estado de Goiás, não sendo possível precisar se chegaram a se instalar nas áreas das citadas sesmarias. As terras vilaboenses apareceram, porém, em meados do séc. XIX, como propriedade das famílias de Carlos de Alarcão e Gomes Rabello, que as herdaram ou compraram dos primitivos sesmeiros<sup>400</sup>.

São incipientes, todavia, as pesquisas que traçam a cadeia dominial das antigas sesmarias até os proprietários das fazendas formadas na região<sup>401</sup>. A propósito, na década de 1930, imputava-se em parte a não legalização das sesmarias goianas o tumultuado processo de registro paroquial que as seguiu. Agrava esse quadro o fato de que "as fazendas goianas eram conhecidas por sua escassa base documental, o que arrepiava compradores e deprimia o valor da terra nua", sendo, ao lado do Acre, as terras menos valorizadas do Brasil<sup>402</sup>. Isso, sem dúvidas, tem reflexo na atual situação fundiária do Distrito Federal, de cuja zona rural, por exemplo, não raro é exigida a reconstituição da respectiva cadeia dominial (ainda que com a resistência e o inconformismo dos interessados), para fins de deferimento de retificação administrativa dos imóveis, como forma de assegurar, na medida do possível, segurança jurídica para a região.

---

<sup>400</sup> BERTRAN, Paulo. **História da terra e do homem no Planalto Central**: eco história do Distrito Federal – do indígena ao colonizador. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1718/1/Texto%20integral%20%28PDF%29>>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 156-158.

<sup>401</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 5.

<sup>402</sup> BERTRAN, *op. cit.*, p. 91.

No início do séc. XIX, contudo, pode-se afirmar, pelo exame do livro de Pagamento de Dízimos de Santa Luzia de 1810 (arquivado no Museu das Bandeiras, páginas 42 a 50), que a região de Mestre D’Armas abrangia um conjunto de sete fazendas, de Francisco de Freitas Coelho, João Francisco Antônio, João Carvalho da Cunha, Antonio Moraes Corcay, Manoel Rodrigues de Almeida, José Gomes Rabelo e Bernardo da Silveira<sup>403</sup>. Nos anos que se seguiram, a subdivisão de propriedades decorreu “tanto de efeitos demográficos quanto do suceder de gerações de proprietários, quanto das imigrações”, e, sobretudo, da consolidação da economia agropecuária<sup>404</sup>.

A economia da região de Mestre D’Armas baseava-se — e, em grande parte, prossegue calcada — na agricultura e na pecuária. Considerando-se os horizontes “desses interesses e da consolidação de forças locais e regionais, somadas à uma profunda religiosidade sertaneja, que Mestre D’Armas será gestado”. Entretanto, pode-se dizer que a formação do núcleo urbano em si tem como antecedente mais próximo a constituição de um “patrimônio do Santo”<sup>405</sup>.

Com efeito, durante o ano de 1810, a região foi assolada por uma epidemia, que deixou vulnerável sua população, ante o isolamento do sertão, distantes que estavam de auxílio médico. A insegurança gerada pela doença, manifestada em escala coletiva, fez com que a comunidade buscasse ajuda na fé. Foi então feita a promessa a São Sebastião de doação, por intermédio da Igreja, de uma légua de comprimento por meio de largura, para que nela fosse construída uma capela devotada ao santo, caso os habitantes da região fossem livres da doença<sup>406</sup>. Embora já no ano seguinte, aos 20 de janeiro de 1811, tenha sido celebrada missa de ação de graças, com a “entrega solene das terras ao vigário de Santa Luzia” — mesma data da fundação do Arraial de São Sebastião de Mestre D’Armas —, a transferência das terras só foi formalizada documentalmente anos depois, quando levadas ao registro paroquial, pelos herdeiros dos doadores<sup>407</sup>.

---

<sup>403</sup> CASTRO, Mário. **A realidade pioneira**. Planaltina – DF: Thesaurus, 1986, p. 67.

<sup>404</sup> BERTRAN, Paulo. **Uma introdução à História Econômica do Centro-Oeste do Brasil**. Brasília: CODEPLAN, Goiás: UCG, 1988, p. 48.

<sup>405</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 4-6.

<sup>406</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 5-6.

<sup>407</sup> CASTRO, *op. cit.*, p. 18-19 e 67.

Elias Manoel da Silva salienta sobre esse fato que, no viés histórico, a exemplo de outros povoados nascidos da doação de “Patrimônio ao Santo”, a data da entrega solene corresponde ao próprio nascimento do arraial. Tal doação, primeiramente como cumprimento da promessa, “mas também pela necessidade de se suprir a prestação de serviços religiosos como batismo, enterro, matrimônio, se constituiu o “Patrimônio do Santo” que, na história brasileira, foi um importante polo de convergência populacional e movente para a criação de povoados”<sup>408</sup>.

Em “Embriões de Cidades Brasileiras”, Aroldo de Azevedo explica esse fenômeno, afirmando o papel de “sementeiras de cidades” dos loteamentos de caráter religioso<sup>409</sup>. Há situações nas quais se constata o propósito deliberado de semear cidades, por loteamentos e cessões de lotes. O sistema foi adotado desde o Brasil-Colônia, embora mais comum durante o séc. XIX. Desse tipo é o patrimônio religioso, pelo qual o proprietário escolhia certa área de suas terras para doá-la ao Santo de sua devoção, representado pela autoridade eclesiástica, expressando sua fé, ao mesmo tempo em que esperava auferir lucros da valorização dos lotes situados na região que permanecia sob seus domínios. Ao assim proceder, o doador fixava as bases estruturais do futuro aglomerado, procurando atrair moradores para o local; os que se estabeleciam na região doada ao Santo pagariam o foro à Diocese, cujo produto destinava-se à construção da Capela ou à manutenção do culto, ao passo que, os que se fixassem nas redondezas, tornar-se-iam arrendatários ou proprietários dos lotes ocupados, conforme o caso. Inúmeras cidades decorreram de patrimônios religiosos<sup>410/411</sup>.

Cumprido rememorar, nesse ponto que, durante o período que precedeu a Proclamação da República, a Igreja era ligada ao Estado Imperial. Nesse contexto, criando-se o “Patrimônio do Santo” e construindo-se a respectiva capela, garantia-se muito mais que o

---

<sup>408</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 6.

<sup>409</sup> AZEVEDO, Aroldo. Embriões de cidades brasileiras. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, N. 25, p. 31-69, mar. 1957. Disponível em: <<https://agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1291/127>>. Acesso em: 11 dez. 2018, p. 57.

<sup>410</sup> Exemplos: na Bahia — *Caculé* (Sagrado Coração de Jesus); em São Paulo — *Bananal*, *Barreiro* (São José do Barreiro), *Barretos* (Divino Espírito Santo dos Barretos), *Bragança Paulista* (Nossa Senhora da Conceição do Jaguari), *Campinas* (Campinas de Mato Grosso), *Olímpia* (São João Batista dos Olhos d’Água), *Pindamonhangaba* (Nossa Senhora do Bom Sucesso), *Ribeirão Preto* (São Sebastião do Ribeirão Preto), *São Simão* (Capela da Fazendinha), *Taquaritinga* (São Sebastião dos Coqueiros).

<sup>411</sup> AZEVEDO, *op. cit.*, p. 57.

atendimento religioso da população, mas a própria oficialização da comunidade, o que significava aumentar “as garantias de cidadania num contexto de indiferença do Governo Central, realidade que em Goiás se aguçou a partir da diminuição da arrecadação dos impostos sobre a mineração”. O que estava em jogo, portanto, era o próprio reconhecimento público da comunidade por parte do Estado<sup>412</sup>.

O “Patrimônio do Santo” tem reflexos, ademais, na própria construção do espaço urbano, que passa a sofrer interferência efetiva da Igreja. De fato, as normas de ordenação urbana do Estado português eram muito generalizantes e não indicavam precisamente a forma de organização dos aspectos espaciais e, na falta de uma codificação mais clara, afirmou-se a influência eclesiástica<sup>413</sup>.

A origem do arraial tem, portanto, ampla influência sobre o seu desenvolvimento. Aqueles oriundos da mineração, normalmente, constituídos de um ou mais acampamentos de mineradores, são marcados por célere aumento populacional, com a construção de uma capela tosca, a qual, eventualmente, acaba por conferir alguma estabilidade à região, embora sua sorte seja determinada pelas perspectivas de extração de riquezas. Por outro lado, provindo da agropecuária, tinha por centelha pura e simplesmente a capela, e seu processo de urbanização era muito mais lento. Neste último caso, conhecer a história da capela permite conhecer, até certo ponto, a história da cidade, formada do “Patrimônio do Santo”<sup>414</sup>.

Entre as interferências eclesiásticas na ordenação urbana, pode-se ressaltar a capela como o centro e o edifício mais imponente do arraial e, no seu entorno, a praça, representando o “espaço de socialização no qual os habitantes do arraial e os que vêm das redondezas travam contato, fazem as festas do padroeiro e desfilam processionalmente”<sup>415</sup>. Essa influência, em Planaltina, é bastante forte, haja vista haverem ainda hoje importantes festas religiosas, que reúnem inúmeros fiéis, como a Via Sacra e a Festa do Divino Espírito Santo.

---

<sup>412</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 7.

<sup>413</sup> TEIXEIRA, Cláudia Mudado. As minas e o Templo: o caso de muitos casos. **Revista Mosaico**. Vol. 2, n. 1, p. 9-16, jan./jun., 2009. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/mosaico/article/download/778/595>>. Acesso em: 11 dez. 2018, p. 12.

<sup>414</sup> MATA, Sérgio. **Chão de Deus: catolicismo popular, espaço e proto-urbanização em Minas Gerais, Brasil. Séculos XVIII-XIX**. Berlin: Wiss Verl, 2002, p. 142 e 146.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 150.

A Igreja condicionou o tecido urbano próximo aos templos. Quando se examinam a Praça e a Igrejinha de São Sebastião, em Planaltina, vê-se a efetiva participação eclesiástica no início da organização urbana de Mestre D'Armas. É justamente com base nas interações sociais instauradas pela capela e pelo cemitério que o arraial vai lentamente se consolidando como novo povoado<sup>416</sup>.

A propósito, longo foi o conflito de interesses instaurado entre os moradores do povoado e os munícipes de Santa Luzia e Formosa, o que evidencia a relevância econômica e populacional de Mestre D'Armas, além da influência política das fazendas que faziam parte daquela região<sup>417</sup>. Similarmente, é indicativa da consolidação política do arraial a instalação, em 1871, do Cartório Imobiliário e de Órfãos; e, em 1873, do Cartório de Registro Civil de Nascimento e Óbitos, no contexto da “paulatina substituição dos assentos eclesiásticos iniciado em 1852 com o Primeiro Regulamento de Registro Civil e consolidado com a Proclamação da República”<sup>418</sup>, embora grande número de habitantes, desde o arraial até a formação do Município de Planaltina, tenha preferido realizar apenas “os registros de batistérios na igreja”<sup>419</sup>. Antes dessas datas, a documentação era enviada por Formosa ou Santa Luzia “à Arquidiocese da Igreja Católica em Santa Helena de Goiás ao Governo da Província em Vila Boa de Goiás”<sup>420</sup>.

Pela Resolução Provincial de 1º de abril de 1833, vários povoados foram elevados à categoria de vilas, como Catalão, São José do Tocantins (Niquelândia), Santa Cruz, Arraias e Santa Luzia (Luziânia). No mesmo ano, pelos Decretos 5 de 18 de junho, e 8 de 1º de julho, também foram transformados em vila, respectivamente, Bonfim (Silvânia) e Jaraguá<sup>421</sup>. Quanto ao Arraial de Couros, posteriormente erigido em distrito de Formosa da Imperatriz, pela Lei Provincial 4 de 22 de agosto de 1838, foi elevado à categoria de vila pela Lei

---

<sup>416</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 9-10.

<sup>417</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>418</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>419</sup> CASTRO, Mário. **A realidade pioneira**. Planaltina – DF: Thesaurus, 1986, p. 148.

<sup>420</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>421</sup> GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. **Criação dos Municípios Goianos**. Goiânia, 7 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/criacao-dos-municipios.html>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

Provincial 1 de 1º de agosto de 1843, desmembrado de Santa Luzia<sup>422</sup>. A transformação em vilas significava dizer que tais povoados passariam a ser sede de municípios, sendo tal decisão proveniente do Conselho de Governo da Província de Goiás, compreensível no contexto político pós-expulsão de Dom Pedro I (1831), com o início do Período Regencial, quando se manifestou o desejo de autonomia dos Governos Provinciais e locais<sup>423</sup>.

Nessa conjuntura, a Câmara Municipal de Santa Luzia criou o 3º Distrito de Paz, abrangendo, entre outros arraiais, Mestre D’Armas. Essa é a primeira vez, desde a sua criação, que o arraial passa a ter direito a representação política<sup>424</sup>. Deveras, um grupo de arraiais poderia ser considerado distrito e, nesse caso, passaria a ter um ou dois conselheiros para representar seus interesses no Conselho Municipal da Vila ou Cidade. O arraial de São Sebastião, embora tenha ficado por bom período de tempo à margem das decisões de Santa Luzia, no que tange à formulação de leis e do Código de Posturas — responsável por definir os valores de arrecadação de dízimos e impostos —, a 17 de julho de 1834, juntamente com Angicos e adjacências, foi elevado à categoria de 3º Distrito de Paz; e, a 28 de janeiro de 1836, foram eleitos os senhores João Gomes Rabelo, Antônio Rodrigues Vital, Victorino Martins Nogueira e Maurício da Silva e Senhora, como administradores, juizes de paz e representantes do povoado junto à vila. O juiz de paz era um conselheiro indireto do seu bairro, pronunciando-se quando houvesse qualquer representação ou interesse dos moradores da localidade<sup>425</sup>.

Foi acirrada a disputa entre Santa Luzia e Formosa da Imperatriz pela posse territorial da área de Mestre D’Armas, entre 1837 e 1891, quando o povoado foi alçado a município<sup>426</sup>. Em uma guerra de “representações, abaixo-assinados, leis e resoluções, Mestre D’Armas passou por constantes anexações e desanexações”<sup>427</sup>.

---

<sup>422</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Formosa – Goiás: Histórico**. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/formosa.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018, p. 1.

<sup>423</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D’Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 10-11.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>425</sup> CASTRO, Mário. **A realidade pioneira**. Planaltina – DF: Thesaurus, 1986, p. 138.

<sup>426</sup> DISTRITO FEDERAL. Coordenação da Administração Regional; Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN). **Planaltina: 1859-1973**. Brasília: Editora Gráfica Uberaba, 1973, p. 2.

<sup>427</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 11.

A Lei Provincial de Goiás de 1º de setembro de 1836, ao delimitar as divisas dos municípios do seu território, excluiu Mestre D'Armas da área de Santa Luzia e o anexou a Formosa da Imperatriz. No mesmo ano, os moradores da região enviaram abaixo-assinado ao Conselho Municipal de Santa Luzia, pedindo auxílio para que o povoado voltasse a pertencer a este município. Em 1837, João Gomes Rabelo, como juiz de paz da região, coordena a entrega de uma representação e um novo abaixo-assinado, reiterando o desejo da comunidade de pertencer à Santa Luzia. Diante da insistência, o Conselho Provincial de Goiás, pela Resolução 10 de 10 de agosto de 1837, volta a anexar a região ao território de Santa Luzia. Em 1838, donos de terras em Mestre D'Armas, mas que residiam em Formosa da Imperatriz, solicitam à Assembleia Legislativa Provincial a elevação do Arraial à Distrito de Paz<sup>428</sup>. Com a Resolução 3 de 19 de agosto de 1859, o Presidente da Província de Goyaz, Francisco Januário da Gama Cerqueira, cria o Distrito de Paz de Mestre D'Armas. De acordo com o art. 3º da referida resolução o distrito é considerado parte integrante da vila de Formosa da Imperatriz<sup>429</sup>. Novo movimento se organiza na região, sob a liderança de João Gomes Rabelo, o qual resultou na edição da Lei Provincial 354 de 1º de agosto de 1863, retornando o povoado à jurisdição territorial de Santa Luzia<sup>430</sup>. Três anos depois, pela Resolução 388 de 6 de setembro de 1866, o distrito de Mestre D'Armas volta a se incorporar à freguesia da vila de Formosa da Imperatriz (art. 1º), modificando-se, novamente, os limites dos municípios (art. 2º)<sup>431</sup>. No ano seguinte, foi enviado abaixo-assinado pedindo para que Santa Luzia intercedesse pelo arraial diante da Assembleia Provincial, de modo que fosse reintegrado ao município<sup>432</sup>.

No ano de 1872, quando o povoado estava sob a jurisdição de Formosa da Imperatriz, fez-se o primeiro recenseamento da região, como parte do levantamento geral do Império. Nessa época, Formosa estava dividida em três freguesias: Nossa Senhora da Conceição de

---

<sup>428</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>429</sup> GOYAZ (Estado). **Contem as leis e resoluções da Assembleia Legislativa da Província de Goyaz em as sessões ordinárias de 1859**. Tomo 25. Goyaz: Typographia Goyazense, 1859. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\\_helio\\_amaral/leis\\_goyanas\\_1859.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao_helio_amaral/leis_goyanas_1859.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018, p. 5-6.

<sup>430</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 11.

<sup>431</sup> GOYAZ (Estado). Resolução 388 de 6 de setembro de 1866. Encorporando o districto de Mestre D'Armas ao termo e freguezia da villa Formosa da Imperatriz. **Correio Oficial**. Goyaz, Typographia Provincial, n. 153, 21 set. 1866, parte official. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/167487/per167487\\_1866\\_00153.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/167487/per167487_1866_00153.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

<sup>432</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 11.

Formosa da Imperatriz; Nossa Senhora do Rosário de Flores e Santa Rosa<sup>433</sup>. Mestre D’Armas era somente uma parte da freguesia de Nossa Senhora da Conceição<sup>434</sup>, a qual tinha população apontada de 7.042 pessoas livres, sendo 3.535 homens e 3.507 mulheres, além de 411 escravos, dos quais 218 eram homens e 193 mulheres. Nessa época, a população total de homens livres e de escravos de Formosa da Imperatriz, respectivamente, 11.352 e 550, era superior à população total de Santa Luzia, estimada em 6.071 pessoas livres e 432 escravos<sup>435</sup>.

Durante a década de 1880, alguns fatores contribuíram para o fortalecimento da região<sup>436</sup>. Pela Resolução 615 de 2 de abril de 1880, cria-se uma freguesia no distrito de Mestre D’Armas, denominada de São Sebastião (art. 1º), a qual seria canonicamente instalada logo que a paróquia estivesse nos parâmetros necessários ao culto divino (art. 3º)<sup>437</sup>; e por meio da Resolução 671 de 31 de julho de 1882, foi criada uma escola de instrução primária do sexo masculino na freguesia de Mestre D’Armas, então pertencente ao município de Formosa (art. 1º)<sup>438</sup>. Nessa toada, finalmente, pelo Decreto 52 de 19 de março de 1891, a freguesia é elevada à categoria de município, desmembrado do território de Formosa. Entretanto, sua instalação ocorreu apenas em 28 de fevereiro de 1892 (um ano depois), “quando solene e festivamente o povo de Mestre D’Armas fez doação ao Governo do Estado dos prédios da intendência, cadeia e escola pública — todos construídos por particulares”. Na mesma oportunidade, “foram aclamados os primeiros intendentes, sendo o capitão João Quirino de

---

<sup>433</sup> BRAZIL. **Recenseamento do Brasil em 1872**: Província Goyaz. Vol. 6. Rio de Janeiro: Typographia de G. Leuzinger & Filhos, 1874. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477\_v6\_go.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018, p. 163-164.

<sup>434</sup> MATOS, Diego Rodrigues. **Quando aqui era sertão**: fazendas de Planaltina antes da instalação do Distrito Federal (1872-1960). 2017. 60 f. Monografia (Licenciatura em História) – Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília, p. 21.

<sup>435</sup> BRAZIL. **Recenseamento do Brasil em 1872**: Província Goyaz. Vol. 6. Rio de Janeiro: Typographia de G. Leuzinger & Filhos, 1874. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477\_v6\_go.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018, p. 163-164.

<sup>436</sup> GUIMARÃES, Hosannah Campos. Memória do Planalto: Mestre D’Armas (I) – Planaltina, DF. **Suplemento cultural do Diário da Câmara Legislativa**. Ano I, n. 1. Brasília, p. 12-13, nov. 1992. Disponível em: <www.gabinetcivil.go.gov.br/legislacao\_helio\_amaral/leis\_goyanas\_1880.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018, p. 12.

<sup>437</sup> GOYAZ (Estado). **Collecção das Leis da Província de Goyaz**. Tomo 46. Goyaz: Typographia Provincial, 1881. Disponível em: <www.gabinetcivil.go.gov.br/legislacao\_helio\_amaral/leis\_goyanas\_1880.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018, p. 5-6.

<sup>438</sup> GOYAZ (Estado). **Collecção das Leis da Província de Goyaz**. Tomo 48. Goyaz: Typographia Provincial, 1883. Disponível em: <www.gabinetcivil.go.gov.br/legislacao\_helio\_amaral/leis\_goyanas\_1882.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018, p. 8.

Lima o primeiro presidente da intendência municipal”, o qual foi confirmado no cargo, em 19 de março de 1892, pelo Marechal Braz Abrantes, governador do Estado<sup>439</sup>.

O recenseamento de 1900 foi o primeiro a realizar-se depois da autonomia da Vila de Mestre D’Armas e também o primeiro a fornecer dados isolados da região<sup>440</sup>. Tal censo aponta a população total da vila, equivalente a 3.314 habitantes, dos quais 1.683 eram homens e 1.631 eram mulheres, representando 1,298% do total de habitantes do Estado de Goyaz, equivalente a 255.284 pessoas<sup>441</sup>.

Pela Lei 363 de 2 julho de 1910, o Presidente do Estado de Goyaz, Urbano Coelho de Gouvêa, alterou a denominação da Vila de Mestre D’Armas para Alta Mir (art. 1º)<sup>442</sup>. Em divisão administrativa de 1911, o município “é constituído do distrito sede”. Somente com a Lei 541 de 14 de junho de 1917, a municipalidade passa a denominar-se Planaltina — toponímico que mantém nos dias atuais<sup>443</sup>.

A região teve um crescimento demográfico de 53,71% de 1900 até o recenseamento de 1920, passando a ter a população total estimada em 5.094 pessoas, sendo 2.537 homens e 2.557 mulheres. Tal montante equivale a aproximadamente 1,17% da população total do Estado de Goiás, correspondente a 433.389 pessoas (das quais: 206.575 homens e 226.814 mulheres)<sup>444</sup>.

O último censo nacional antes da inauguração de Brasília, em 1950, demonstra um aumento populacional de 43,99% em relação ao censo de 1920. A população estimada passou

<sup>439</sup> GUIMARÃES, Hosannah Campos. Memória do Planalto: Mestre D’Armas (I) – Planaltina, DF. **Suplemento cultural do Diário da Câmara Legislativa**. Ano I, n. 1. Brasília, p. 12-13, nov. 1992. Disponível em: <www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\_helio\_amaral/leis\_goyanas\_1880.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018, p. 13.

<sup>440</sup> MATOS, Diego Rodrigues. **Quando aqui era sertão: fazendas de Planaltina antes da instalação do Distrito Federal (1872-1960)**. 2017. 60 f. Monografia (Licenciatura em História) – Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília, p. 23.

<sup>441</sup> BRAZIL. Directoria Geral de Estatística do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas da República dos Estados Unidos do Brazil. **Synopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900**. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1905. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/222260/000007220.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 dez. 2018, p. 29-30.

<sup>442</sup> GOYAZ (Estado). Lei 363 de 2 de julho de 1910. Dando nova denominação à villa de Mestre D’Armas. **Secretaria do Interior, Justiça e Segurança Pública do Estado**. Goyaz, 2 jul. 1910. Disponível em: <www.gabinetecivil.goia.s.gov.br/leis\_ordinarias/1910/lei\_363.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

<sup>443</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **História do Município**. Disponível em: <http://www.camaraplanaltina.go.gov.br/pagina-exemplo/>. Acesso em: 18 dez. 2018.

<sup>444</sup> BRAZIL. Directoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Commercio da República dos Estados Unidos do Brazil. **Recenseamento realizado em 1º de setembro de 1920: população do Brazil por Estados, Municípios e Districtos, segundo o grão de instrução, por idade, sexo e nacionalidade, vol. IV**. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1929. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31687.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018, p. 140-141 e 146-147.

a ser de 7.335 pessoas, das quais 1.385 estavam presentes na cidade (quadros urbano e suburbano do distrito sede do município). Considerando-se o número geral do Estado, de 1.214.921 pessoas, os habitantes de Planaltina passaram a representar cerca de 0,60% da população de Goiás<sup>445</sup>.

Os números demonstram que o crescimento da região não foi contundente até a primeira metade da década de 1950, ao contrário do que ocorreu no sul de Goiás, em que a expansão do transporte ferroviário trouxe dinamismo econômico. Entretanto, como será oportunamente examinado, o início das obras de transferência da Capital proporcionou rápida elevação demográfica na região do Planalto Central<sup>446</sup>.

Verdade é, porém, que a documentação sobre o início do arraial de São Sebastião de Mestre D'Armas não deixa dúvidas sobre o verdadeiro gérmen do povoado, a doação das terras para a criação do "Patrimônio do Santo" com a decorrente construção da capela, tornada centro aglutinador da população dispersa da região. Justamente esse fato que ensejou o potencial de urbanização oriundo da "chegada de moradias e serviços ao redor do largo da capela"<sup>447</sup>.

Retomando a questão da formação deste "Patrimônio do Santo" — fato fundamental na origem do povoado —, vale dizer que, em 1854, foi criado o Registro Paroquial, "como instrumento precário de cadastramento fundiário e o real modo de constituição da propriedade"; "enregelado durante o último século", desagregou-se com vistas a "nova realidade de apropriação das terras seguindo-se verdadeira corrida aos Cartórios Eclesiásticos"<sup>448</sup>.

Quatro anos depois, em 16 de setembro de 1858, Antônio Carlos de Alarcão, Emmerenciano Gomes Rabello, Joaquim Gomes Rabello, Victor Carlos de Alarcão, Sebastião

---

<sup>445</sup> BRASIL. Serviço Nacional de Recenseamento do Conselho Nacional de Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**: série nacional, vol. I. Rio de Janeiro: Departamento de População do IBGE, 1956. Disponível em: <[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/6/7/cd\\_1950\\_v1br.p df](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/6/7/cd_1950_v1br.p df)>. Acesso em: 19 dez. 2018, p. 200.

<sup>446</sup> MATOS, Diego Rodrigues. **Quando aqui era sertão**: fazendas de Planaltina antes da instalação do Distrito Federal (1872-1960). 2017. 60 f. Monografia (Licenciatura em História) – Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília, p. 24.

<sup>447</sup> SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina**: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 12-13.

<sup>448</sup> BERTRAN, Paulo. **Formação econômica de Goiás**. Goiânia: Oriente, 1978, p. 64.

Carlos de Alarcão, Ângelo Gomes Rabello e os órfãos do finado Vicente Gomes Rabello, promoveram o Registro n. 263, às fls. 116, do Livro de Registro de terras pertencentes ao Município de Villa de Santa Luzia (*vide* Anexo C), no qual declararam possuir uma fazenda, que divisava ao “norte com terras de São Sebastião”.

Alguns dias depois, em 30 de setembro de 1858, Sebastião Carlos de Alarcão, “como procurador do Glorioso Mártir”, formalizou a doação de terras a São Sebastião, por meio do Registro 316, às fls. 140, do Livro 20 dos Registros Paroquiais, originário da Freguesia de Santa Luzia (*vide* Anexo D).

Foi precisamente parte das terras de São Sebastião, alienadas, conforme Transcrição 303 (fls. 085 do Livro 03 de Transcrição das Transmissões do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Planaltina — GO), ao Município de Planaltina de Goiás, que ensejou a criação do Setor Tradicional de Planaltina (*vide* Anexo E).

Na mencionada transcrição, datada de 28 de novembro de 1932, a área foi descrita como “um terreno com duzentos hectares” (o que corresponde a dois milhões de metros quadrados), localizada entre cursos d’água, cuja especialização objetiva foi feita de modo precário, em decorrência do emprego de indicações imprecisas de delimitação e confrontação, comuns no período que antecedeu o sistema de registro de imóveis inaugurado pela Lei 6.015 de 1973.

Em histórico elaborado, em 7 de maio de 1996, pela então Conselheira do Conselho Técnico do Instituto de Planejamento Urbano e Territorial do Distrito Federal (COTEC/IPDF), Sandra Soares de Mello, constante do Processo 392-031.835/2013, em curso na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, foi relatado que as vendas de áreas de fato desmembradas dos 200 hectares a particulares iniciaram-se ainda em 1934<sup>449</sup>, prosseguindo até mesmo após a inauguração de Brasília.

O parcelamento foi anterior à edição da Lei 6.766 de 1979, não se submetendo às rigorosas exigências desse diploma legal. Foi, portanto, iniciado sob a égide da legislação anterior, de intrincada interpretação, seja pela ainda confusa relação entre Direito Civil e Direito Urbanístico na época, seja pelo caráter esparso dos dispositivos então aplicáveis.

---

<sup>449</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 40.

Nesse primeiro momento, não há, a princípio, que se falar em irregularidade do parcelamento, a menos que, à época, o Município tenha ignorado sua própria legislação<sup>450</sup>.

Decerto, a primeira norma a regulamentar o parcelamento urbano no ordenamento brasileiro foi o Decreto-lei 58 de 10 de dezembro de 1937, o que fez de forma secundária, já que sua finalidade era regulamentar a venda de terrenos a prazo<sup>451</sup>, para evitar a especulação imobiliária<sup>452</sup>.

Hely Lopes Meirelles esclarece, em termos de repartição de competências, que a atividade de parcelamento se sujeitava (como ainda o é) a duas ordens de normas jurídicas: as de índole civil, de competência da União, as quais visavam garantir o direito dos compradores de lotes, a legitimidade dos títulos e a regular transferência dominial; e as de caráter administrativo, à época de competência especificamente municipal, responsáveis por determinar os equipamentos mínimos necessários à habitabilidade. Com essas considerações, ressaltou o “generalizado equívoco” de considerar exaustivas, em matéria de loteamento, as normas do Decreto-lei 58, tendo em vista ter este visado tão só “salvaguardar os compromissários compradores dos riscos de um contrato juridicamente inoperante, sobre terrenos inexistentes”, permanecendo à “Prefeitura Municipal” as imposições de ordem urbanística<sup>453</sup>.

Wilson de Souza Campos Batalha descreve que, como os adquirentes de lotes com pequenas dimensões, no mais das vezes, eram pessoas de poucos recursos e desconhecedoras das particularidades próprias de negócios imobiliários, seria muito fácil adquirirem lotes a *non domino*, seduzidos por promessas inescrupulosas. Havia, destarte, a premente necessidade de dar segurança aos títulos; conferir força aos instrumentos particulares, desde que registrados, excluindo-se o direito de arrependimento ao promitente vendedor e tolher a eficácia de futuras

---

<sup>450</sup> Tentou-se buscar, nos arquivos históricos do Município, a existência de legislação sobre parcelamento do solo, porém, sem sucesso. Vale lembrar que a existência da Câmara Municipal de Vereadores foi bastante conturbada no período, o que talvez explique a frustrada tentativa de acesso à normatização (*vide* Apêndice D).

<sup>451</sup> MARINI, Celso. **Loteamentos fechados**. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/dout\\_rinaparcel\\_24.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/dout_rinaparcel_24.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2018, p. 1.

<sup>452</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. O parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro**. N. 4, p. 38-71, 1984. Disponível em: <[http://idclb.com.br/revistas/04/revista4%20\(8\).pdf](http://idclb.com.br/revistas/04/revista4%20(8).pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2018, p. 45.

<sup>453</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961, p. 141-143.

vendas ou onerações do imóvel já comprometido em prejuízo aos compromissários compradores. Esses eram precisamente os objetivos do Decreto-lei 58 de 1937<sup>454</sup>.

Nada obstante o caráter incipiente, é certo que a juridicização do loteamento também tinha em foco a constatação da “regularidade do plano de loteamento, a viabilidade dos lotes, as vias de acesso, servidões, etc.”, o que se obtinha pelo “processo de inscrição do loteamento, verificação de seus pressupostos e de sua regularidade” pelos registros imobiliários<sup>455</sup>, além, por óbvio, das exigências municipais, de autoridades sanitárias e militares<sup>456</sup>. Sem dúvida, as imposições mencionadas “têm em mira as necessidades de urbanismo e saneamento, bem como os interesses militares ligados às edificações (zonas de fronteiras, zonas em tórno às fortificações e cidades de interesse militar, zonas marítimas, necessidade de facilitar manobras militares, etc.)”<sup>457</sup>.

De acordo com a literalidade desse diploma, é certo o caráter irregular das alienações perpetradas após 10 de dezembro de 1937, no Setor Tradicional de Planaltina, quando já em pleno vigor a nova legislação, por inobservância aos arts. 1º<sup>458</sup>, 2º<sup>459</sup> e 4º<sup>460</sup> do citado

---

<sup>454</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios**: sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 227-228 e 232-233.

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 239-240.

<sup>456</sup> Art. 1º § 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares. [...] § 4º O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação.

<sup>457</sup> BATALHA, *op. cit.*, p. 296.

<sup>458</sup> Art. 1º Os proprietários ou coproprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva: I, um memorial por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo: a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel; b) relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos; c) plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil; II, planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação; III, exemplar de caderneta ou do contrato tipo de compromisso de venda dos lotes; IV, certidão negativa de impostos e de ônus reais; V, certidão dos documentos referidos na letra “b” do n. I.

<sup>459</sup> Art. 2º Recebidos o memorial e os documentos mencionados no art. 1º, o oficial do registro dará recibo ao depositante e, depois de autuá-los e verificar a sua conformidade com a lei, tornará público o depósito por edital afixado no lugar do costume e publicado três vezes, durante 10 dias, no jornal oficial do Estado e em jornal da sede da comarca, ou que nesta circule.

<sup>460</sup> Art. 4º Nos cartórios do registro imobiliário haverá um livro auxiliar na forma da lei respectiva e de acordo com o modelo anexo. Nele se registrarão, resumidamente: a) por inscrição, o memorial de propriedade loteada;

Decreto-lei, que regulava o parcelamento urbano e rural e exigia sua adequada inscrição imobiliária.

Contudo, um ano depois, foi editado o Decreto 3.079 de 15 de setembro de 1938, destinado a regulamentar o Decreto-lei 58 de 1937. Em seu art. 30, ficou consignada a inaplicabilidade à União, aos estados e aos municípios do disposto em ambos os textos legais (Decreto 3.079 e Decreto-lei 58). Destacou-se, porém, quanto aos municípios, na parte final do mesmo dispositivo, a impossibilidade de transferência imobiliária pela forma referida (alienação de lotes a prestações, de áreas pertencentes ao patrimônio municipal), enquanto não houvesse autorização prévia do governo do estado, por lei especial. Por essa norma, as pessoas jurídicas de direito público interno ficaram excluídas das obrigações e dos efeitos da lei civil sobre loteamentos, incluindo a exigência de inscrição na serventia imobiliária<sup>461</sup>. Quanto aos municípios, de todo modo, era necessário aguardar a regulamentação do respectivo estado, para uso das disposições do Decreto-lei 58 de 1937<sup>462</sup> — o que vigorou até a previsão da autonomia municipal, pelo art. 28, inciso II, da Constituição Federal de 1946<sup>463</sup>.

Por sua vez, o Decreto 4.857 de 1939, que disciplinou a execução dos serviços de registros públicos, impôs, em seu art. 178, “a”, VIII, a inscrição “do material de loteamento de terrenos urbanos e rurais para a venda de lotes a prazo em prestações”, sem excepcionar loteamentos públicos, em que pese excluísse da publicidade registral os vendidos à vista<sup>464</sup>.

b) por averbação, os contratos de compromisso de venda e de financiamento, suas transferências e rescisões. Parágrafo único. No livro de transcrição, e à margem do registro da propriedade loteada, averbar-se-á a inscrição assim que efetuada.

<sup>461</sup> GOIÁS (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer 4079/83**. Goiânia, 12 dez. 1983. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zO\\_mC9Rv4ggJ:www.wold.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/275/253+&cd=41&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zO_mC9Rv4ggJ:www.wold.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/275/253+&cd=41&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d)>. Acesso em: 20 dez. 2018, p. 2.

<sup>462</sup> Como exemplo de lei autorizativa nos termos do decreto, pode-se citar a seguinte, proveniente do Estado de São Paulo: “Artigo 1.º - Fica a Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes autorizada, nos termos do art. 30, do decreto federal n. 3.079, de 15 de setembro de 1933, a alienar em lotes e a prestações, mediante concorrência pública, as áreas de terras pertencentes ao Patrimônio Municipal e situadas naquela cidade, nos bairros denominados Alto do Ipiranga e Caixa D’água Velha” (SÃO PAULO (Estado). Decreto-lei 14.188 de 22 de setembro de 1944. Autoriza a Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes, a alienar em lotes áreas de terras pertencentes ao Município. **Diretoria Geral da Secretaria da Interventoria**. Mogi das Cruzes, 22 set. 1944. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fdFk9oKsMCUJ:www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1944/decreto.lei-14188-22.09.1944.html+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>>. Acesso em: 20 dez. 2018).

<sup>463</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios**: sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 272.

<sup>464</sup> BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano**: a validade da regulação municipal de

Assim, resta saber se a falta do registro, no período posterior a 1939, realmente ensejou a irregularidade do que foi dividido e alienado até 1979, tendo em vista que, segundo o Decreto 3.079 de 1938, em seu art. 30, os municípios seriam dispensados do dever de inscrição; entretanto, no Decreto 4.857 de 1939, em seu art. 178, “a”, inciso VIII, não houve exclusão do dever de registro em favor de parcelamentos públicos.

Sob qualquer ótica, entretanto, é certa a irregularidade do loteamento denominado Setor Tradicional, cujo trecho tenha sido objeto de fracionamento e de venda deflagrados posteriormente a 1937, quando da vigência do Decreto-lei 58, seja pela inexistência de registro do projeto, seja pela ausência da lei estadual autorizativa então necessária, já que não se consideravam em curso de vendas, para fins de exceção à nova lei, as áreas em que se procedesse, “após o advento desta, ao loteamento de uma parte restante do terreno, que antes não loteara”<sup>465</sup>. Da mesma maneira, em que pese o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto 3.079 — de acordo com o qual se consideravam regulares, para fins de aprovação urbanística, os terrenos que, anteriormente ao Decreto-lei 58, estivessem sendo vendidos em logradouros em que a “Prefeitura” já houvesse concedido alvarás para construções, ou se achassem registrados de conformidade com as leis municipais então vigentes —, é certo que, de acordo com o art. 1º das Disposições Transitórias do Decreto-lei 58, determinava-se a adequação, em três meses, dos loteamentos em curso de venda, às novas disposições, especialmente, quanto ao depósito e ao registro, o que tornou irregulares mesmo as divisões operadas de 1934 a 1937.

Não por outro motivo, o Prefeito João Carlos de Alarcão, na tentativa de regularizar a situação, editou os Decretos-lei 1 de 12 de janeiro de 1939 e 4 de 11 de fevereiro de 1939, regulamentando a convocação dos ocupantes, munidos de alvarás antigos, em que consignada a concessão dos terrenos, para formalizar a venda. Somente em 1958, foi aprovada a planta do loteamento, pela Portaria 17 de 9 de setembro de 1958, do Prefeito Velusiano Antônio da Silva, com o intuito de alienar novos lotes e proporcionar o registro dos terrenos, embora a venda continuasse irregular, por lesão às normas do Decreto-lei 58 e do Decreto 3.039<sup>466</sup>.

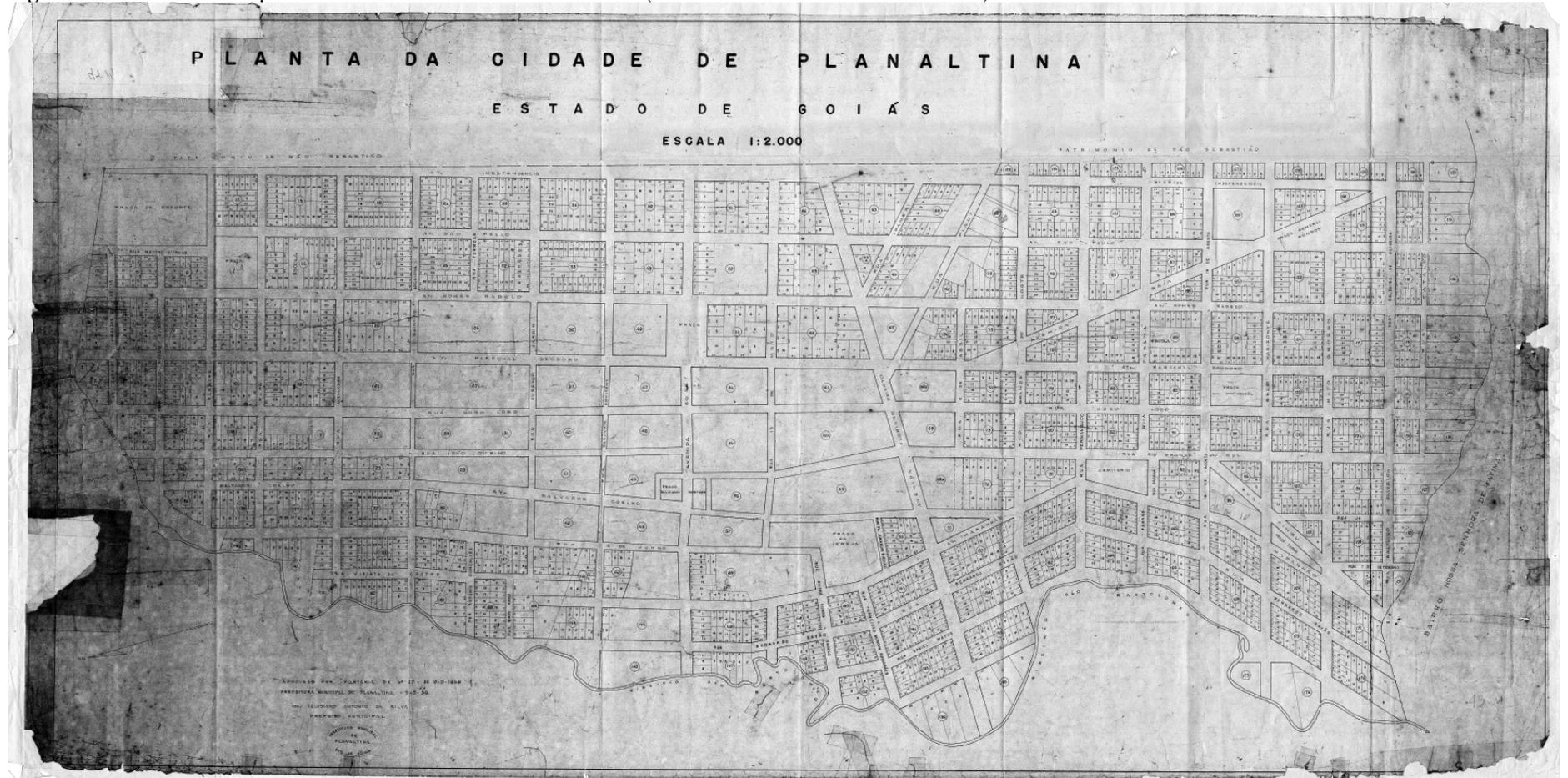
---

loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, Brasília, p. 86.

<sup>465</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios**: sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 303.

<sup>466</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 40-41.

Figura 5: Primeira Planta Aprovada do Setor Tradicional de Planaltina (Portaria 17 de 9 de setembro de 1958).



Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Muitos dos “alvarás de concessão” expedidos pelo município (*vide* Anexo F) foram transcritos nos livros de transcrição das transmissões do Registro de Imóveis de Planaltina, GO (*vide* Anexo G), e até mesmo matriculados pelo 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, o que faz com que uma parcela dos lotes tenha inscrição — em sua maioria, objeto de assentos hígidos, já que, em decorrência do princípio da segurança jurídica, bem como do disposto no art. 252 da Lei 6.015 de 1973 (de acordo com o qual “o registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido”), as serventias extrajudiciais prosseguem a cadeia registral das glebas, lavrando escrituras e registros — e parte, não seja registrável.

Desse modo, nem toda a região do Setor Tradicional pertence ao Município de Planaltina ou se encontra compreendida na TR 303, havendo extensas áreas reconhecidamente particulares. No entanto, a mesma sorte não teve as áreas que não lograram a obtenção de transcrição ou matrícula específicas (pela inscrição dos alvarás) e que permaneceram na TR 303. Em relação a estas, por força da legislação sobre parcelamento do solo, as serventias não podem realizar atos extrajudiciais enquanto não houver o registro formal do parcelamento<sup>467</sup>.

A partir desse breve histórico, podem-se alcançar as seguintes conclusões: no período anterior a 1937, a princípio, o parcelamento então realizado pode ser considerado conforme a normativa vigente, entretanto, por não ter cumprido a imposição do art. 1º das Disposições Transitórias do Decreto-lei 58 de 1937, tornou-se irregular; após o período, há dúvida razoável quanto à imposição do registro do loteamento, para as novas divisões realizadas, a teor do citado Decreto 3.079/1938 e, de todo modo, é aceitável prosseguir na cadeia de transmissões das áreas que chegaram a ser transcritas individualmente, pois o sistema então vigente não exigia um cuidado tão apurado do registrador. Todavia, a partir da Lei 6.015 de

---

<sup>467</sup> Vale destacar que o decreto que disciplinava os registros públicos sob o sistema da transcrição das transmissões não era organizado a partir dos imóveis, como são as atuais matrículas (que já iniciam com os dados do bem de raiz), mas da cadeia de proprietários. Assim, o art. 214 dispunha que “Se o imóvel não estiver lançado em nome do outorgante, o oficial exigirá a transcrição do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro”; e o art. 244 vedava “a transcrição ou inscrição sem prévio registro do título anterior, salvo si este não estivesse obrigado a registro”, de acordo com a norma então vigente, de modo “a assegurar a continuidade do registro de cada prédio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou operações dependentes, assim, da transcrição anterior” (BRASIL. Decreto 4.857 de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 23 nov. 1939, p. 27.048. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d4857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019).

1973 e, especialmente, com a edição da Lei 6.766 de 1979, como será visto, as matrículas descerradas sem o prévio registro do loteamento parecem revelar erro mais grave.

Pela Lei 4 de 1959, o Município promoveu sua última tentativa de regularização, permitindo ao Poder Executivo a legalização, por doação, dos lotes ocupados por pessoas de baixa renda, para fins de moradia, por período superior a um ano, com inalienabilidade por 10 anos contados da escritura, e despesas por conta dos donatários. Foram, contudo, poucas as doações efetivamente realizadas com fulcro nesta lei<sup>468</sup>.

### *2.2.2 Do Agravamento do Problema a Partir da Instalação do Atual Distrito Federal*

Ao contrário do que se possa supor, a ideia de interiorização da capital do Brasil não foi fruto do imaginário recente. Há historiadores que a creditam a Sebastião José de Carvalho, conde de Oeiras e marquês de Pombal, quando da criação do Estado do Grão-Pará. Paulo Bertran, porém, julga curioso o fato de a remota ideia de criação de uma nova Capital na Amazônia ser utilizada como “prefiguração ideológica de Brasília”. De acordo com ele, tal vislumbre surgiu “em um projeto de nação não colonial, desatrelado do vínculo metropolitano do Porto-comandador, estigma da dependência espacial das colônias”, mas como intento da Inconfidência Mineira, no séc. XVIII, ganhando fôlego, mais tarde, com a Independência do Brasil<sup>469</sup>.

Nesse sentido, a primeira Constituição da República, de 1891, previu, em seu art. 3º, que passaria a pertencer à União, uma zona de 14.400 km<sup>2</sup>, no Planalto Central da República, a ser oportunamente demarcada, com o intuito de se estabelecer a futura Capital Federal<sup>470</sup>.

A primeira tentativa de demarcação e instalação ocorreu durante o governo Floriano Peixoto (23 nov. 1891 a 15 nov. 1894), quando o então “Ministro dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”, Antão de Faria, emitiu instruções, a 17 de maio de 1892, nomeando a Comissão Exploradora do Planalto Central, destinada à escolha

---

<sup>468</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 41.

<sup>469</sup> BERTRAN, Paulo. **História da terra e do homem no Planalto Central**: eco história do Distrito Federal – do indígena ao colonizador. Brasília, 1995. Disponível em: <biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1718/1/Texto%20integral%20%28PDF%29>. Acesso em: 10 dez. 2018, p. 234 e 236.

<sup>470</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, p. 523. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.



Em 18 de janeiro de 1922, por meio do Decreto 4.494, o então Presidente da República Epitácio Pessoa determinou a adoção das providências necessárias para que, no dia 7 de setembro de 1922, em comemoração ao centenário da independência do Brasil, e no “ponto mais apropriado” fosse colocada “a pedra fundamental da futura cidade, que será a Capital da União” (art. 2º)<sup>473</sup>. A essa altura, Planaltina já existia como município desde o ano de 1917.

A Constituição de 1934<sup>474</sup> manteve, no art. 4º de suas Disposições Transitórias, a previsão de que a Capital da União deveria ser transferida a um ponto central do Brasil, estabelecendo o dever de o Presidente, logo que a Constituição entrasse em vigor, nomear comissão para estudo das localidades adequadas para a realização desta finalidade, cabendo a escolha do local definitivo à Câmara dos Deputados<sup>475</sup>. Como tal dispositivo não fez referência ao Relatório da Missão Cruls, tampouco à pedra fundamental, abriu-se a possibilidade para que a construção da sede se desse em outro local<sup>476</sup>.

Entretanto, essa Carta Política não durou muito<sup>477</sup>. Como não permitia a reeleição (art. 52), disposição contrária às intenções de Vargas, que pretendia “calar as resistências e

<sup>473</sup> BRAZIL. Decreto 4.494 de 18 de janeiro de 1922. Determina que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro de 1922 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 21 jan. 1922, p. 1.504. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4494-18-janeiro-1922-545132-republicacao-91415-pl.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

<sup>474</sup> Tal Constituição foi fruto da Revolução de 1930, que visava pôr fim à hegemonia da burguesia cafeeira, com o apoio das classes médias de todos os centros urbanos, de membros de classes dominantes regionais dissidentes e do setor militar, em uma ampliação do movimento tenentista. Diante do vazio de poder, pela incapacidade das demais frações de classe em assumi-lo, com a Revolução, deu-se ensejo a um Estado de compromisso, representando o novo governo transitório, na figura de Getúlio Vargas, como uma espécie de transação no interior das classes dominantes, com concessões ao operariado, lançando-se as bases do populismo (FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: Historiografia e História**. 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991, p. 112-113). O antecedente mais próximo da referida Carta Constitucional foi, porém, a guerra civil, eclodida em São Paulo, em 1932, conhecida como Revolução Constitucionalista, da qual decorreu, nada obstante a derrota militar, o processo de reconstitucionalização do país. Um dia depois da promulgação da Constituição de 1934, Getúlio Vargas foi diplomado, por eleição indireta, pelos constituintes, Presidente da República (PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 30: as incertezas do regime. **ANPUH. XXII Simpósio Nacional de História**. João Pessoa, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3852>>. Acesso em: 16 jan. 2019, p. 4).

<sup>475</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Suplemento, 16 jul. 1934, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2019.

<sup>476</sup> ELEUTÉRIO, Robson. **Caminhos e Descaminhos no Brasil Central: a história da região do DF**. Brasília: Ed. Teixeira, 2018. Disponível em: <<http://cerratense.com.br/fotosdocumento/A%20Hist%C3%B3ria%20da%20Regi%C3%A3o%20do%20DF%20-%20FAC/caminhos%20e%20descaminhos%20-%20espelhado%20-%20modificado.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019, p. 25-26.

<sup>477</sup> A turbulência das eleições para o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas de outubro de 1934, com forte rotatividade das elites, o fortalecimento de movimentos sociais, com greves e a radicalização do processo político, bem como a tentativa frustrada de uma revolução comunista, ensejou forte repressão contra os

continuar no poder”<sup>478</sup>, logo foi seguida<sup>479</sup> pela Carta de 1937<sup>480</sup>. Esta, por sua vez, não repetiu a previsão<sup>481</sup>.

Nada obstante, durante o Estado Novo, Getúlio Vargas faz seu primeiro aceno à concretização do sonho da nova Capital Federal, inaugurando o projeto “Marcha para Oeste”, lançado na Rádio Nacional, em 31 de dezembro de 1937, pelo qual se exaltava a necessidade de interiorização do país<sup>482</sup>.

opositores do regime. A partir de novembro de 1935, o Parlamento passou a aprovar medidas que cercearam seu próprio poder, dando ao Executivo poderes de repressão bastante amplos (PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 30: as incertezas do regime. **ANPUH. XXII Simpósio Nacional de História**. João Pessoa, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3852>>. Acesso em: 16 jan. 2019, p. 5-6). Nessa medida, a Emenda Constitucional 1 estabeleceu a possibilidade de que a Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado, autorizasse o Presidente da República a declarar a existência de “comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais”, em qualquer parte do território nacional, equiparada ao estado de guerra, permitido ao decreto de sua declaração indicar quais das garantias constitucionais não ficariam suspensas (BRASIL. Decreto Legislativo 5 de 18 de dezembro de 1935. **Diário da Câmara dos Deputados** de 19 dez. 1935, p. 9.272. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-6-1935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-6-1935.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2019). Mesmo antes da revolta comunista, como resultado das diversas greves, o Congresso já havia aprovado a Lei de Segurança Nacional, responsável pela supressão de várias conquistas democráticas (BRASIL. Lei 38 de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 6 abr. 1935, p. 6.857. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 jan. 2019).

<sup>478</sup> CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. O Estado Novo, o Dops e a ideologia da segurança nacional. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 327-340, 1999, p. 329.

<sup>479</sup> Por meio de um golpe de Estado, com o apoio das Forças Armadas, Vargas traiu os ideais da revolução de que fora um dos mais eminentes líderes e instaurou a ditadura, colocando fim à breve e conflituosa experiência democrática de 1934 a 1937 (DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1999, p. 23). Assim, na manhã do dia 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional foi cercado pelas tropas, culminando com a instauração do Estado Novo (PANDOLFI, *op. cit.*, p. 6), ditadura resultante do casamento entre Vargas, que não tinha em quem se apoiar, senão nas Forças Armadas, e o Exército, ainda desorganizado e fragmentado enquanto ator político, sem condições internas para assumir o poder, já que os vencedores de 1930 eram jovens tenentes, sem patente para comandar generais (CARVALHO, José Murilo. Vargas e os militares. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 341-345, 1999, p. 341-342).

<sup>480</sup> Tal Constituição, por sua feição autoritária, inspirada na Constituição polonesa, com ampla concentração da autoridade do Estado na pessoa do Presidente da República, foi apelidada de “Polaca” (PORTO, Walter Costa. **1937: Coleção Constituições Brasileiras**. Vol. IV. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v4\\_1937.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019, p. 17-19).

<sup>481</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 10 nov. 1937, p. 22.359. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>482</sup> KLEVER, Lucas de Oliveira. Passado e presente: projeto político e escrita da história na Marcha para Oeste. **Anais do III Encontro de Pesquisas Históricas**. PPGH/PUCRS. Porto Alegre, p. 217-228, 2016. Disponível em: <<https://iiiiephispucrs.files.wordpress.com/2017/02/43-stjp09-02-klever-lucas.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019, p. 219.

Em 1945, após o divórcio entre Vargas e os militares<sup>483</sup>, a redemocratização deu ensejo à Constituição de 1946, em cujo art. 4º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, voltou a ser prevista a transferência da capital para o Planalto Central do País. Estabeleceu-se o prazo de 60 dias para que o presidente nomeasse uma comissão de técnicos de reconhecido valor para o estudo da localização da nova capital<sup>484</sup>.

De modo a permitir a efetiva implantação, a Lei 41 de 13 de dezembro de 1947, da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, autorizou o Poder Executivo do Estado a fazer a doação ao Governo Federal de toda a área de terras devolutas compreendida na zona que fosse escolhida para a futura Capital da República (art. 1º). No mesmo diploma, foi estabelecida a isenção de impostos, taxas, emolumentos e multas, bem como dívida ativa que gravasse os bens particulares que fossem, para o mesmo fim, destinados a doação ao Governo Federal (art. 3º)<sup>485</sup>.

A proposta foi abraçada, em âmbito federal, pelo Governo Eurico Gaspar Dutra, que constituiu a Comissão para Localização da Nova Capital, comandada pelo General Djalma Polli Coelho. Tal Comissão ratificou os levantamentos da Missão Cruls, consoante o relatório anexo à Resolução 388 de 21 de julho de 1948, pela qual a Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística exprimiu votos e sugestões a propósito da transferência da Capital para o Planalto Central do Brasil. Chamou-se a atenção ao “espigão mestre do Brasil”, divisor de águas entre as três principais bacias hidrográficas, como acidente verdadeiramente característico do Planalto Central e ao fato de ter-se provado que a região do retângulo Cruls tem excelentes qualidades agrológicas; grande quantidade de águas correntes durante todo o ano, mesmo nos seus meses de estiagem; materiais de construção em abundância, com

---

<sup>483</sup> Os militares responsáveis por depor Vargas, Góis Monteiro e Gaspar Dutra, foram os mesmos que o auxiliaram a entrar no poder, em 1937, sustentando-o durante o Estado Novo. Com sua deposição, houve a democratização do país, até 1964 (CARVALHO, José Murilo. Vargas e os militares. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 341-345, 1999, p. 343).

<sup>484</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 19 set. 1946, p. 13059. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2019.

<sup>485</sup> GOIÁS (Estado). Lei 41 de 13 de dezembro de 1947. Dispõe sobre doação de terras ao Governo Federal. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 25 dez. 1947. Disponível em: <[http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1947/lei\\_41.pdf](http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1947/lei_41.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2019.

possibilidade de produção de cimento em larga escala e várias quedas d'água, a viabilizar a energia elétrica<sup>486</sup>.

Propôs-se, porém, um aumento considerável no tamanho do território, transcendendo o demarcado pela Comissão Cruels, de 14.400 km<sup>2</sup>, pela proposta de uma área de 70.000 km<sup>2</sup>. Assim, no entendimento da Comissão, permitir-se-ia uma economia diferenciada e rica, com região agrícola e industrial e possibilidades financeiras próprias, para prover suas necessidades e desobrigar o Governo Federal de qualquer assistência à metrópole à custa de recursos da União<sup>487</sup>.

Mais tarde, como Presidente eleito, em 8 de junho de 1953, pelo Decreto 32.976, Getúlio Vargas, em seu segundo aceno à concretização do sonho da Capital interiorizada, instituiu uma nova Comissão de Localização, com a incumbência de ultimar estudos definitivos para a escolha da área da Nova Capital Federal (art. 1º), até 31 de dezembro de 1955 (art. 8º)<sup>488</sup>. O referido decreto teve espeque na Lei 1.803 de 5 de janeiro de 1953, cujas disposições autorizavam o Poder Executivo a escolher a região da nova Capital, no prazo de 3 anos, “na região do Planalto Central, compreendida entre os paralelos sul 15º 30'e 17º e os meridianos a W. Gr. 46º 30'e 49º 30'” (art. 1º), limitando a demarcação a uma área aproximada de 5.000 km<sup>2</sup> (art. 2º)<sup>489</sup>.

O primeiro Presidente da Comissão, convocado por Getúlio Vargas, foi o General Aguinaldo Caiado de Castro, que contratou a sociedade empresária Cruzeiro do Sul Aerofotogrametria para proceder ao levantamento da área. Os trabalhos foram concluídos no mês de janeiro de 1954, sendo, em seguida, contratada para a análise das fotos a sociedade empresária norte-americana Donald J. Belcher and Associates Incorporated. Pouco tempo antes da conclusão dessa segunda etapa, o suicídio de Vargas implicou a posse do então Vice-

---

<sup>486</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **A localização da Nova Capital da República**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1948. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185603>>. Acesso em: 20 jan. 2019, p. 9-10.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>488</sup> BRASIL. Decreto 32.976 de 8 de junho de 1953. Cria a “Comissão de Localização da Nova Capital Federal” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 19 jun. 1953, p. 10.931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-32976-8-junho-1953-337949-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

<sup>489</sup> BRASIL. Lei 1.803 de 5 de janeiro de 1953. Autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 8 jan. 1953, p. 347. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1803-5-janeiro-1953-367326-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Presidente da República, João Café Filho, que, após a negativa de permanência de Caiado, nomeou o Marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque para a presidência da Comissão<sup>490</sup>.

Pouco tempo depois, em 4 de abril de 1955, ainda no período eleitoral, o candidato à Presidência da República Juscelino Kubitschek, em comício na cidade de Jataí, Goiás, aparteado por um dos populares — Antônio Soares Neto, conhecido como Toniquinho da Farmácia — sobre se pretendia transferir a capital para o interior do país, conforme determinava a Constituição, confirmou que, se eleito, cumpriria a Carta da República e faria a mudança da capital<sup>491/492</sup>.

Ainda no mesmo ano, a decisão final sobre a área do novo Distrito Federal ocorreu, durante o governo Café Filho, em 15 de abril<sup>493</sup>, após a conclusão do Relatório Belcher<sup>494</sup>

---

<sup>490</sup> SANTOS, Marco Aurélio Martins. Marechal Aguiinaldo Caiado de Castro: um personagem da história a ser redescoberto. In: SENRA, Nelson de Castro (Org.). **Veredas de Brasília: as expedições geográficas em busca de um sonho**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, p. 114-116, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv44769.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019, p. 116.

<sup>491</sup> KUBITSCHKEK, Juscelino. **A escalada política: meu caminho para Brasília**. Vol. II. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976, p. 367-368.

<sup>492</sup> De acordo com o historiador Ronaldo Costa Couto, Juscelino Kubitschek chegou a Jataí já decidido a realizar a mudança da Capital, no entanto, como “político hábil e pragmático, consciente da forte resistência à mudança da capital, principalmente no Rio, preferiu não tomar a iniciativa de revelá-la. Melhor fazê-lo perto do local previsto, ‘surpreendido’ por justa e espontânea cobrança popular”. O que houve em Jataí foi, portanto, o anúncio do histórico compromisso do candidato, embora de maneira politicamente mais palatável, já que não haveria como um democrata negar o cumprimento de dispositivo da Constituição que o povo cobrava (COUTO, Ronaldo Costa. **Juscelino Kubitschek**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7549>>. Acesso em: 1º maio 2019, p. 130). De fato, para Juscelino, o Brasil era ingovernável no Rio de Janeiro, em decorrência da atmosfera de agitação e golpismo que nele imperava, aliada a essa questão, está a própria simpatia de Juscelino à ideia mudancista, embebido da visão de desenvolvimento do interior e de integração nacional, bem como da premência de cumprimento ao preceito constitucional e da definição formal do sítio, sem o que seria politicamente impossível concluir Brasília (COUTO, Ronaldo Costa. **Brasília Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 199-200).

<sup>493</sup> Às 9:30 do dia 15 de abril de 1955, a Comissão de Localização da Nova Capital Federal reuniu-se, para a leitura do Relatório da Subcomissão de Fixação de Critérios e Normas Técnicas para comparação dos vários locais e seleção de sítios da nova Capital Federal, cujo relator era o Engenheiro Raul Penna Firme, e aprovaram a escolha do sítio Castanho, situado à sudoeste de Planaltina (COMISSÃO DE COOPERAÇÃO PARA MUDANÇA DA CAPITAL FEDERAL. **Relatório Anual**, 1955. Disponível em: <[http://www.geografia.ufflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Tarik/2012/FLG0435/Relat%C3%B3rio%201955%20Comiss%C3%A3o%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital.pdf](http://www.geografia.ufflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Tarik/2012/FLG0435/Relat%C3%B3rio%201955%20Comiss%C3%A3o%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2019, p. 44-46).

<sup>494</sup> O Relatório indicava a superioridade dos sítios Castanho, Verde e Vermelho, e, dentre estes, o Castanho como o preferido para implantação da nova Capital (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO. **O Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1957. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185570>>. Acesso em: 25 jan. 2019, p. 234-236).

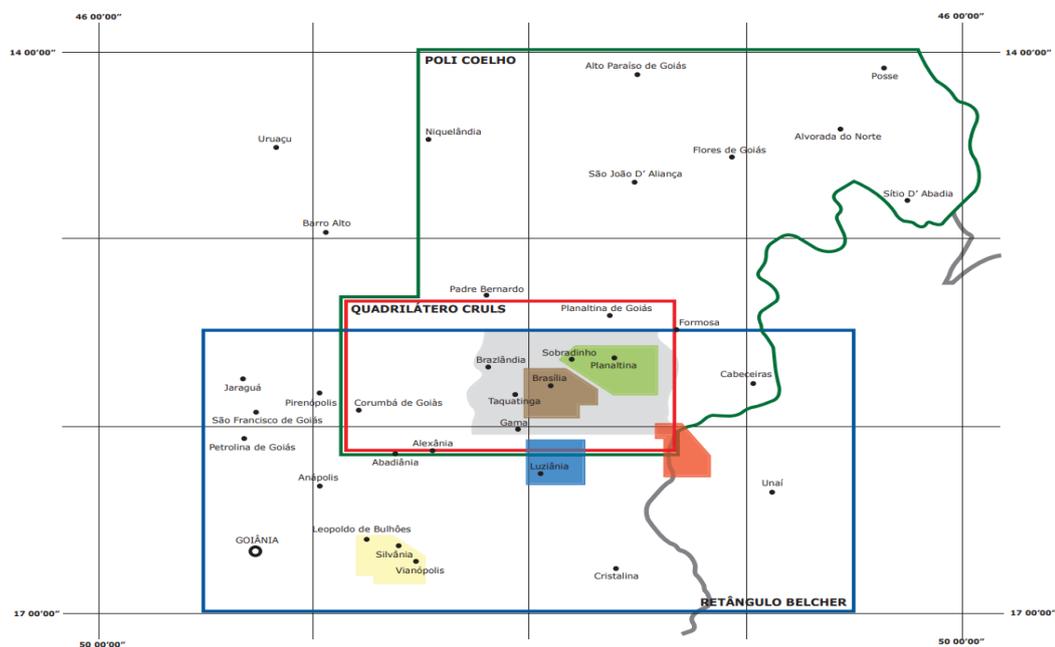
que, dentre as diversas áreas existentes, indicava o Sítio Castanho, na Fazenda Bananal, como o ideal para a construção de Brasília<sup>495</sup>.

**Figura 7:** Sítios Analisados para a Localização da Nova Capital Federal.



Fonte: MARQUES, Jarbas Silva. **O Sítio Castanho**. Disponível em: <<http://cerratense.com.br/ecojarbascatanho.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

**Figura 8:** Áreas Demarcadas pela Missão Cruls, pela Comissão Polli Coelho, pelo Relatório Belcher e Área Definitiva do Distrito Federal.



Fonte: COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA (PPCUB). **Plano de**

<sup>495</sup> ELEUTÉRIO, Robson. **Caminhos e Descaminhos no Brasil Central: a história da região do DF**. Brasília: Ed. Teixeira, 2018. Disponível em: <<http://cerratense.com.br/fotosdocumento/A%20Hist%C3%B3ria%20da%20Regi%C3%A3o%20do%20DF%20-%20FAC/caminhos%20e%20descaminhos%20-%20espelhado%20-%20modificado.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019, p. 27.

**preservação do conjunto urbanístico de Brasília:** relatório diagnóstico. Subproduto B – Relatório Consolidado. Vol. I. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDHAB), 2011. Disponível em: <[http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/relatorio\\_diagnostico\\_volume1.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/relatorio_diagnostico_volume1.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019, p. 170.

Antecipando-se ao Governo Federal, em 30 de abril de 1955, o Governador do Estado de Goiás expediu o Decreto 480, declarando de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal, dentro dos limites definidos pela Comissão<sup>496</sup>. Em 11 de maio do mesmo ano, a Lei goiana 1.071 autorizou o Executivo a efetivar, preferencialmente mediante acordo, a desapropriação prevista no citado decreto<sup>497</sup>. Em seguida, pelo Decreto Estadual 1.258 de 5 de outubro de 1955, foi instituída, pelo Estado de Goiás, a Comissão de Cooperação para mudança da Capital Federal, presidida por Altamiro Moura Pacheco e destinada à promoção dos estudos e entendimentos necessários à desapropriação das áreas destinadas ao novo Distrito Federal<sup>498</sup>. Vê-se, portanto, a importância da atuação do então Governador de Goiás, José Ludovico de Almeida, para a efetiva implantação de Brasília.

Em 9 de dezembro de 1955, Nereu Ramos<sup>499</sup>, finalizando o mandato presidencial que seria de Getúlio Vargas, editou o Decreto 38.281, transformando a Comissão de Localização

---

<sup>496</sup> GOIÁS (Estado). Decreto 480 de 30 de abril de 1955. Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 3 maio 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetcivil.go.gov.br/historia/distrito\\_federal/decreto\\_480.p\\_df](http://www.gabinetcivil.go.gov.br/historia/distrito_federal/decreto_480.p_df)>. Acesso em: 3 fev. 2019.

<sup>497</sup> GOIÁS (Estado). Lei 1.071 de 11 de maio de 1955. Autoriza o Poder Executivo a efetivar a desapropriação prevista pelo Decreto 480 de 30 de abril de 1955. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 17 maio 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1955/lei\\_1071.pdf](http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1955/lei_1071.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2019.

<sup>498</sup> GOIÁS (Estado). Decreto 1.258 de 5 de outubro de 1955. Institui a Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 8 out. 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetcivil.go.gov.br/historia/distrito\\_federal/decreto\\_1258.pdf](http://www.gabinetcivil.go.gov.br/historia/distrito_federal/decreto_1258.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

<sup>499</sup> Com o suicídio de Vargas, seu Vice, Café Filho, assume a presidência, em agosto de 1954, fazendo com que os impulsos golpistas adormecessem, diante do engavetamento das políticas getulistas e da escolha da UDN (partido de oposição) para ocupar a ampla maioria dos ministérios. Entretanto, em 3 de outubro de 1955, com a eleição de Juscelino Kubitschek para Presidente, e João Goulart como Vice – que foram próximos a Getúlio e adeptos das bandeiras do getulismo –, os conspiradores despertam. Em 8 de novembro de 1955, em virtude de problemas cardiovasculares, e da necessidade de hospitalização, Café Filho se licencia e transmite o poder ao Presidente da Câmara, Carlos Luz. O mandato de Luz durou apenas três dias, já que o General Henrique Teixeira Lott, ex-Ministro da Guerra, descobriu suas intenções golpistas, para impedir a posse de JK. Lott foi um defensor da legalidade e do respeito ao resultado das urnas, e teve seu pedido de demissão aceito por Luz, em 10 de novembro de 1955, diante da negativa de seu requerimento de punição ao Coronel Jurandy Mamede, que discursara, em 1º de novembro do mesmo ano, classificando a vitória eleitoral como “mentira democrática” e afirmando que a chapa vitoriosa não poderia assumir o poder. O Ministro demissionário orquestrou um eficaz contragolpe, mobilizando quartéis e cercando o Catete, além de ter negociado, na Câmara e no Senado, o impedimento de Luz, o que resultou, em 11 de novembro de 1955, na posse do Vice-Presidente do Senado, Nereu Ramos. Em 21 de novembro, Café Filho deixa o hospital, pretendendo reassumir o poder. Novamente, o General Lott, prevendo a tentativa de golpe, deflagra um segundo contragolpe, impedindo o presidente

da Nova Capital em Comissão de Planejamento de sua Construção e Mudança, incumbindo-lhe dos estudos definitivos, realização do planejamento das vias públicas, do plano de utilização da área, do anteprojeto e do projeto da capital e de edifícios-sede do Governo, entre outros<sup>500</sup>.

Cinco dias após a investidura, já em 1956, o Presidente Juscelino passou a inteirar-se, junto ao Marechal José Pessoa, dos estudos sobre a mudança da Capital, iniciando, no mesmo ano, as obras de construção de Brasília<sup>501</sup>.

Com a edição da Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956, a área do futuro Distrito Federal foi definida, com as dimensões que atualmente possui (art. 1º)<sup>502</sup>. A mesma lei autorizou, ainda, a constituição da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), destinada a planejar e a executar a construção da Capital, incluindo a promoção das desapropriações necessárias a este intento. O normativo atribuía à companhia uma autonomia ímpar, desvinculando sua atuação da Administração Direta e Indireta e de pressões políticas.

Em que pese a Novacap fosse oficialmente responsável pela promoção das desapropriações, a partir de sua criação, foi a Comissão Pacheco que obteve resultados mais

licenciado de voltar ao Catete, a partir do cercamento do edifício em que ele vivia, em Copacabana. Lott articula novamente na Câmara e no Senado o impedimento de Café Filho, permitindo a Nereu Ramos concluir o mandato e transmitir a faixa presidencial a Kubitschek (WESTIN, Ricardo. Há 60 anos, crise fez Brasil ter 3 presidentes numa única semana: Em novembro de 1955, militares e políticos se uniram em duas tentativas de golpe para impedir a posse de JK. As conspirações foram abortadas pelo general Lott, que derrubou Carlos Luz e Café Filho. **Jornal do Senado**. Arquivo S. Brasília, 9 nov. 2015. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09\\_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 5 fev. 2019).

<sup>500</sup> BRASIL. Decreto 38.281 de 9 de dezembro de 1955. Transforma a Comissão de Localização da Nova Capital Federal em Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 13 dez. 1955, p. 22.652. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38281-9-dezembro-1955-329627-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

<sup>501</sup> MUSEU DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasília: capital e mudança**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy\\_of\\_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Brasilia-PDF.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Brasilia-PDF.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2019, p. 8.

<sup>502</sup> Começa no ponto da Lat. 15º30'S e long. 48º12'W. Green. Dêsse ponto, segue para leste pelo paralelo de 15º30'S até encontrar o meridiano de 47º e 25'W. Green. Dêsse ponto segue o mesmo meridiano de 47º e 25'W. Green, para o sul até o Talweg do Córrego de S. Rita, afluente da margem direita do Rio Preto. Daí pelo Talweg do citado córrego S. Rita, até a confluência dêste com o Rio Preto, logo a juzante da Lagoa Feia. Da confluência do córrego S. Rita com o Rio Preto, segue pelo Talweg dêste último, na direção sul, até cruzar o paralelo de 16º03'S. Daí, pelo paralelo 16º03' na direção Oeste, até encontrar o Talweg do Rio Descoberto. Daí para o norte, pelo Talweg do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º12'W. Green. Daí para o Norte pelo meridiano de 48º12'W. Green, até encontrar o paralelo de 15º3' Sul, fechando o perímetro.

contundentes, tanto na descrição e localização dos imóveis rurais compreendidos no quadrilátero, quanto na desapropriação de boa parte das referidas propriedades<sup>503</sup>.

A tarefa da Comissão, que envolvia o levantamento da documentação falha e lacunosa das fazendas e o convencimento de seus proprietários para que aderissem a acordos de desapropriação, foi bastante árdua e, concomitantemente, houve pouquíssimo tempo para concluí-la, já que, à medida que as obras de construção da capital avançavam, a pressão inflacionária e especulativa aumentava o valor das terras, dificultando as negociações. A par dessas questões, houve também conflitos decorrentes das ações da Comissão, frente aos trabalhos da Novacap. Nesse sentido, embora não se tenha logrado obter a desapropriação de todas as áreas do Distrito Federal<sup>504</sup>, pode-se dizer exitosa a conclusão dos trabalhos da Comissão — até os dias atuais, utilizados por instituições governamentais para dirimir questões fundiárias<sup>505</sup>.

De fato, a primeira planta do Distrito Federal, com informação das fazendas nela compreendidas, foi elaborada por um dos membros da Comissão, o engenheiro Joffre Mozart Parada, em setembro de 1958, sendo de grande importância para a delimitação dos perímetros históricos das diversas áreas integrantes do quadrilátero:

---

<sup>503</sup> LIMA, Saimon Freitas Cajado. **A judicialização do território: o caso de Planaltina-DF**. 2014. 458 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade de Brasília, Brasília, p. 168.

<sup>504</sup> O Distrito Federal contém grande número de terras particulares, além das denominadas “desapropriações em comum”, uma particularidade da história local, que corresponde a um tipo de propriedade que não é exclusivamente público ou privado, mas um condomínio mantido entre uma organização estatal ou um ente federativo com particulares, separados por frações ideais ou demarcados na mesma porção de terras. Tal se deve por numerosas razões, incluindo: a dificuldade em encontrar herdeiros; imbróglis jurídicos decorrentes do procedimento de desapropriação, etc. (BRANDÃO, Igor. Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais: a política de regularização fundiária no Distrito Federal entre 1989 e 2012. **IX Encontro da ABCP**. Brasília, 4 a 7 ago. 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/fragilidade-institucional-e-incapacidades-estatais-politica.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019, p. 8, nota 10).

<sup>505</sup> FARIAS, Darcy Dornelas de. **Terras no Distrito Federal: experiências com desapropriações em Goiás (1955-1958)**. 203 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Brasília, Brasília, p. 190.

**Figura 9:** Planta Índice Cadastral da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal.



Fonte: ARQUIVO PÚBLICO (Distrito Federal). **Acervo Altamiro de Mora Pacheco:** cartografia. Brasília: Arquivo Público, 1958. Planta extraída na base de fotografias aéreas. Escala 1:100.000. Pasta 9-C.

Na mencionada planta, fica clara a preexistência da ocupação do Setor Tradicional de Planaltina, conforme se depreende da imagem abaixo:

**Figura 10:** Trecho da Planta Índice Cadastral da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal.

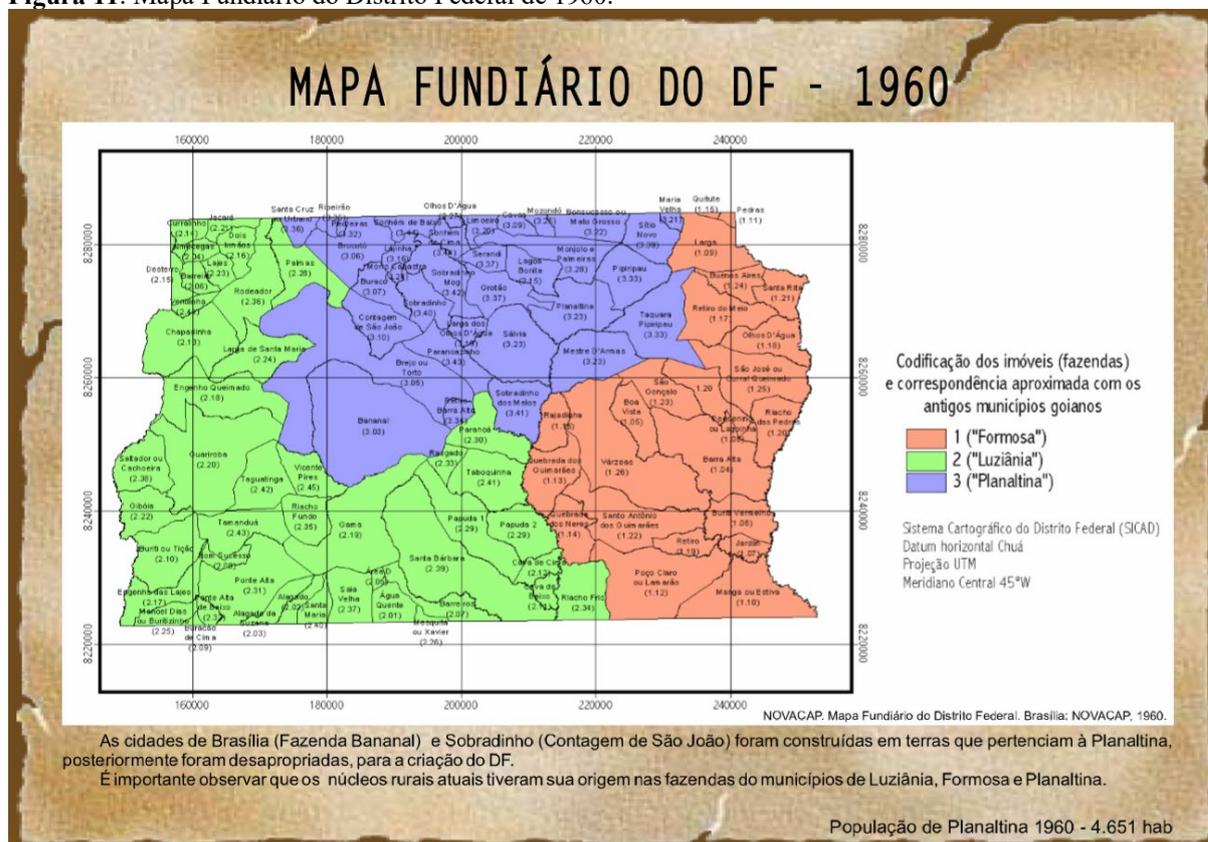


Fonte: ARQUIVO PÚBLICO (Distrito Federal). **Acervo Altamiro de Mora Pacheco:** cartografia. Brasília: Arquivo Público, 1958. Planta extraída na base de fotografias aéreas. Escala 1:100.000. Pasta 9-C.

Mais tarde, em 1960, o Mapa Fundiário do Distrito Federal, elaborado pela Novacap, depurou as divisões territoriais das diversas fazendas, e evidenciou o acerto, em grande parte,

do trabalho de levantamento da Comissão, tendo em vista a proximidade das divisões demarcadas:

**Figura 11:** Mapa Fundiário do Distrito Federal de 1960.



Fonte: Documento disponibilizado pelo historiador do Arquivo Público do Distrito Federal Elias Manoel da Silva, de seu arquivo pessoal.

Com efeito, as consequências da escolha do local da nova capital, para Planaltina, foram sensíveis. Com o lançamento da Pedra Fundamental, abriram-se as portas para a especulação imobiliária, foram lançados diversos loteamentos, com vendas em todo o país. Com as Comissões Polli Coelho e Marechal Pessoa, por sua vez, os habitantes posicionaram-se contra ou a favor da construção. Ultimada a construção de Brasília, a região inchou-se com a nova população, com grande progresso de recursos e desenvolvimento do antigo Arraial<sup>506</sup>.

Aprofundando a questão da especulação imobiliária, verifica-se que o movimento mudancista propiciou “uma nova perspectiva de produção do espaço urbano de Planaltina”, tomando-se a especulação fundiária e o uso e a ocupação irregular do solo como fontes geradoras de lucros, a partir da divulgação da região, no cenário nacional, atrelada à possível

<sup>506</sup> CASTRO, Mário. **A realidade pioneira**. Planaltina – DF: Thesaurus, 1986, p. 151.

construção da nova capital<sup>507</sup>. Pode-se dizer que o longo caminho, desde o início da cogitação até a efetiva implantação de Brasília contribuiu para o agravamento da especulação e para a difusão da irregularidade da ocupação.

Uma boa mostra dos efeitos deletérios da demora na definição de Brasília pode ser visto na atuação do ex-Intendente de Planaltina, Deodato Louly, a partir do final da década de 1920. Baseando-se nos estudos já realizados, Louly passou a disponibilizar terrenos urbanos de sua propriedade para a ocupação imediata do que seria a futura capital, por meio de “doações” a beneficiários que assumiam uma série de despesas, alegadamente para a tramitação dos documentos, os registros cartoriais e a publicidade do empreendimento. Iniciativa com grandes consequências para o futuro da região, em termos de irregularidade fundiária<sup>508</sup>.

A propósito, justamente no mandato de Louly, houve a permuta das terras paroquiais com outras de propriedade do Município, o que foi possível pela doação de 200 hectares de propriedade do Intendente ao ente público, utilizados para a troca com a Igreja da área na qual se situa o Setor Tradicional<sup>509</sup>. Como é sabido, tal área foi posteriormente desapropriada de forma indireta para a criação do atual Distrito Federal, nos termos da Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956, encontrando-se, territorialmente, dentro deste ente federativo, embora, como será visto, permaneça como bem dominial do Município de Planaltina de Goiás.

Os fatos históricos comprovam que os interesses imobiliários vinculados à implantação de Brasília antecederam, em muito, sua própria construção, ajudando “a compreender a gênese do tumultuado e inconcluso processo de desapropriação das terras do Distrito Federal, que, por sua vez, é um dos fatores que propiciaram o surgimento dos parcelamentos urbanos irregulares posteriormente”<sup>510</sup>.

---

<sup>507</sup> LIMA, Saimon Freitas Cajado. **A judicialização do território: o caso de Planaltina-DF**. 2014. 458 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade de Brasília, Brasília, p. 140.

<sup>508</sup> MAGALHÃES, Luiz Ricardo. **Sertão Planaltino: cultura, religiosidade e política no cadinho da modernização (1950 – 1964)**. 2010. 299 f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, p. 91-93.

<sup>509</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 40.

<sup>510</sup> JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Texto para Discussão**. N. 18, jun. 2016. Disponível em: <http:

Enfrentou-se, ainda, a dificuldade natural de determinação das propriedades, alicerçada em antigos documentos. Altamiro de Moura Pacheco descreveu, no relatório final da Comissão, quão árdua foi sua tarefa, no que se refere ao Município de Planaltina, até formular um roteiro de pesquisas, com a devida segurança. A falta de fichários indicativos dos imóveis registrados e das escrituras lavradas demandou uma busca rigorosa compulsando-se 65 livros de escrituras, desde o ano de 1893, e 14.000 registros, a partir de 1930, quando instalado esse serviço na Comarca. Além disso, manusearam-se 200 autos de inventários, das Comarcas de Planaltina, Luziânia e Formosa e diversos autos de divisões e demarcações<sup>511</sup>. As propriedades foram examinadas desde a origem, no Registro Paroquial do ano de 1858, conforme demonstram os diversos volumes catalogados que acompanharam o relatório<sup>512</sup>.

Afora a dificuldade, sobretudo quando já avançado o processo de construção de Brasília, diante da especulação imobiliária em torno da Nova Capital, outro fator há de ser considerado — o Poder Judiciário. Alguns juízes passaram a entender que não seria mesmo caso de desapropriação, já que as terras seriam da União, desde a primeira Constituição Republicana. Nessa sequência, a decisão de Waldir Meuren, à época Juiz Substituto da Vara Cível, sustentando o caráter de terras públicas federais do quadrilátero de 14.400 km<sup>2</sup> referido na Constituição de 1891<sup>513</sup>.

---

[//www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD\\_18\\_Informalidade\\_Territorial\\_Urbana-Mercado\\_Terras\\_Urbanas\\_DF\\_2016.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_18_Informalidade_Territorial_Urbana-Mercado_Terras_Urbanas_DF_2016.pdf). Acesso em: 4 mar. 2019, p. 20.

<sup>511</sup> As fazendas mencionadas como componentes de Planaltina são: Mestre D'Armas; Sálvia (desmembrada de Mestre D'Armas); Buraco; Morro Canastra; Sobradinho; Sobradinho Mugy; Paranoazinho ou Sobradinho Paranoazinho; Sobradinho Paranoazinho ou Sobradinho dos Melos; Largo dos Olhos D'água (Parte do Sobradinho Mugy); Larga do Queima Lençol; Brejo ou Tôrto; Lagoa Bonita; Serandy; Maro Grosso ou Bom Sucesso; Monjolos; Palmeiras; Pípiripau; Lago do Capim Pubo (parte do Pípiripau); Mozondó; Sonhem de Cima; Sonhem de Cima – Registro Torrens (parte do Sonhem); Sonhem de Baixo; Cavas; Sítio do Mato; Ribeirão; Pedreira; Limoeiro; Olhos D'água; Córrego do Ouro; Lagedo, Lagoado ou Mangabeira; Água Doce ou Catingueiro; Contagem de S. João; Lajinha (1); Lajinha (11); Fundos ou Brocotó; Barreiro; Mozungo; Santa Cruz ou Urbano – Registro Torrens; Patrimônio do Município de Planaltina; Bagagem; Terrenos Devolutos; Grotão – Registro Torrens (parte desmembrada de 3 Fazendas); Sítio Nôvo; Maria Velha (parte do Sítio Nôvo); Patrimônio da Igreja de S. Sebastião de Planaltina; Paranoá; Retiro ou Barra Alta ou Tortinho; e Bananal (PACHECO, Altamiro de Moura (Presidente da Comissão). **Relatório final da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal**. Goiânia, 30 set. 1958. Disponível em: Arquivo Público do Distrito Federal (Acervo Altamiro de Mora Pacheco), p. 16-17).

<sup>512</sup> *Ibid.*, p. 15-17.

<sup>513</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Monumentum**: TJDFt decide sobre propriedade de terras do DF. Ano I, N. 6, ago. 2011. Disponível em: <[https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-do-conhecimento/centro-de-memoria-digital/publicacoes/monumentum/monumentum\\_an1\\_n6.pdf](https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-do-conhecimento/centro-de-memoria-digital/publicacoes/monumentum/monumentum_an1_n6.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2019, p. 1-2.

Ainda que tal entendimento tenha sido posteriormente reformado<sup>514</sup>, ensejou consequências em termos de insegurança fundiária logo no início da formação do Distrito Federal, inclusive com desapropriações não concluídas por desistência do interesse público, contribuindo para o imbróglio quanto à titularidade da terra<sup>515</sup>. Ao contrário da simplicidade do argumento de acordo com o qual todas as terras distritais são bens públicos, podem-se apontar a existência de 22 tipos de situações jurídicas das terras do Distrito Federal<sup>516</sup>.

Agravou esse quadro o fato de que o Governo do Distrito Federal, durante 32 anos, até 1992, teve o direito exclusivo de parcelar terras, prática somente concedida a proprietários particulares a partir do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. A proibição legal, não acompanhada de medidas de polícia urbanística, fez com que, a partir de 1975, houvesse uma proliferação de parcelamentos irregulares implantados em terras particulares<sup>517</sup>.

Todos esses fatores, como será demonstrado, influíram na complexidade jurídica que se formou em torno do Setor Tradicional. Certamente, a verificação, por meio de fotos aéreas, da evolução do parcelamento, torna clara sua ampliação no período pós-Brasília:

---

<sup>514</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Apelação Cível (APC) 418. Apelante: Delvandro de Souza e Silva. Apelada: Novacap. Relator: Darcy Rodrigues Lopes Ribeiro. A área a que referiu o art. 3º da Constituição de 1891 não é bem dominical da União. Brasília, DF, 19 de maio de 1965 (Acórdão 1459). **Diário da Justiça**. Brasília, 19 ago. 1965, seção 2, p. 2.

<sup>515</sup> OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. **Brasília e o paradigma modernista**: planejamento urbano do moderno atraso. 2008, 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 70-72.

<sup>516</sup> 1. Terras de propriedade do Distrito Federal; 2. Terras de propriedade da União; 3. Terras devolutas; 4. Terras de propriedade do Distrito Federal e de terceiros – terras em regime comum de propriedade; 5. Terras de propriedade da União e de terceiros – terras em regime comum de propriedade; 6. Terras de propriedade do Distrito Federal, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica; 7. Terras de propriedade da União, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal; 8. Terras não desapropriadas pelo Poder Público, tituladas pelo Incra no Projeto Integrado de Colonização Alexandre Gusmão; 9. Terras não desapropriadas pelo Poder Público, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica; 10. Terras desapropriadas pelo Distrito Federal, em poder de posseiros; 11. Terras desapropriadas pela União, em poder de posseiros; 12. Terras de propriedade do Distrito Federal e/ou da União transformadas em Áreas Isoladas, arrendadas pela Fundação Zoobotânica; 13. Terras de propriedade do Distrito Federal, da União e de particulares que integram as unidades de conservação; 14. Terras de propriedade do Distrito Federal, da União e/ou de particulares necessárias à captação de água para abastecimento público; 15. Terras desapropriadas, ainda ocupadas pelos antigos proprietários e/ou seus herdeiros; 16. Terras consideradas de utilidade pública, para fins de desapropriação e ocupadas pelo poder expropriante que posteriormente desistiu da desapropriação; 17. Terras desapropriadas, ainda em demanda judicial por iniciativa dos desapropriados; 18. Terras de propriedade particular, ocupadas pelos seus proprietários; 19. Terras de propriedade particular, ocupadas por posseiros; 20. Terras de propriedade pública parceladas, loteadas e vendida por particulares; 21. Terras particulares clandestinamente loteadas; 22. Invasões rurais em cascalheiras, argileiras e cerâmicas (TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília agrícola**: sua história. Brasília: Santa Clara, 1995, p. 29-31).

<sup>517</sup> JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Texto para Discussão**. N. 18, jun. 2016. Disponível em: <[http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD\\_18\\_Informalidade\\_Territorial\\_Urbana-Mercado\\_Terras\\_Urbanas\\_DF\\_2016.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_18_Informalidade_Territorial_Urbana-Mercado_Terras_Urbanas_DF_2016.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019, p. 20.

**Figura 12:** Evolução Urbana do Setor Tradicional de Planaltina (Imagens Aéreas de 1964, 1986 e 1997).



Fonte: COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA (TERRACAP). **Linha do Tempo Imagens:** Sistema “Terrageo”. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://terrageo2.terracap.df.gov.br/terrageo/>>, mediante login e senha. Acesso em: 13 maio 2019.

Deveras, com a mudança da capital, o Prefeito de Planaltina recebeu recomendações para que escolhesse a sede do município em outra localidade, dentro do que lhe restou de território, fora do quadrilátero do Distrito Federal. Pela necessidade de levantar recursos para a transferência, de 1956 a 1958, ultimou-se o loteamento e a venda da área adjacente ao núcleo ocupado da cidade, criando mais de 2.000 lotes<sup>518</sup>.

Em termos de influência na área, viu-se que as derradeiras tentativas do Município de Planaltina de tentar regularizar o Setor Tradicional ocorreram pela aprovação da planta do loteamento, por Portaria de 1958<sup>519</sup> — embora com a abrangência do loteamento atingindo as margens dos córregos limítrofes, sem respeito a faixas *non aedificandi* de proteção de mananciais<sup>520</sup>; e pela edição de uma lei, em 1959, regulamentando as doações a pessoas de baixa renda.

A mencionada Portaria 17 de 9 de setembro de 1958, juntamente com a primeira planta da área, de mesmo ano (figura 5), chegaram a ser utilizadas para inscrições de loteamento, no 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal. Nessa linha, as Quadras

<sup>518</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Etapa Preliminar:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Resenha histórica das origens do assentamento. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 5.

<sup>519</sup> Portaria 17 de 9 de setembro de 1958.

<sup>520</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Etapa Preliminar:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Resenha histórica das origens do assentamento. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 8.

168, 169, 170, 171, 172, 173 e 174 foram inscritas na averbação que recebeu o n. 1, às fls. 220/284, do Livro 3, à margem da transcrição 722, em 11 de setembro de 1962 (*vide* Anexo I).

Uma vez constituído o novo Distrito Federal<sup>521</sup>, o Plano de Urbanização de Planaltina resultou, entre outras, na planta do Setor Tradicional, PR-4/1, que eliminou 1.220 lotes entre os existentes na planta de 1958 e criou áreas especiais superpostas a 212 lotes, além de ter deixado outras tantas sem destinação. Mais uma alternativa em vão, já que não se promoveu a inscrição no Registro de Imóveis<sup>522</sup>.

Tal plano visava preservar características e tradições da área, motivo pelo qual excluiu mais de 1.500 lotes. Ao menos tempo, porém, para atender aos novos contingentes populacionais que chegavam ao Distrito Federal e às exigências normais de crescimento da urbe, criou novos espaços (Setor Leste/Buritis), em parte das glebas originariamente pertencentes a Cúria Arquidiocesana, desapropriadas amigavelmente pela Novacap, em 12 de junho de 1963<sup>523</sup>.

---

<sup>521</sup> A Lei 3.273 de 1º de outubro de 1957 já havia previsto o dia 21 de abril de 1960 como a data de transferência da Capital da União para o novo Distrito Federal (BRASIL. Lei 3.273 de 1º de outubro de 1957. Fixa a data da mudança da Capital Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 1º out. 1957, p. 23017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3273-1-outubro-1957-354630-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019). Este, por sua vez, embora criado pela Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956, estava em processo de organização, inclusive por meio das diversas desapropriações ultimadas no período (como a história demonstra, a mera previsão legal não seria suficiente para a efetiva constituição do atual Distrito Federal, sendo de notória importância a adoção de procedimentos concretos, como as desapropriações e a construção de Brasília). Por sua vez, a Lei 3.751 de 13 de abril de 1960 estabeleceu a organização administrativa do DF, que passaria a valer a partir da mudança da capital para Brasília, o que ocorreu na data agendada, 21 de abril de 1960 (BRASIL. Lei 3.751 de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 13 abr. 1960, p. 7001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3751-13-abril-1960-354316-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019). Por fim, a Lei 3.752 de 14 de abril de 1960 fixou que, na data da mudança da capital, o então Distrito Federal passaria a constituir o Estado da Guanabara, tendo por sede a cidade do Rio de Janeiro (BRASIL. Lei 3.752 de 14 de abril de 1960. Dita normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 18 abr. 1960, p. 7257. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3752-14-abril-1960-354318-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019).

<sup>522</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 41.

<sup>523</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Etapa Preliminar: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF**. Resenha histórica das origens do assentamento. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 6.



área se agravou ainda mais com o Código de Edificações das Cidades Satélites, estabelecendo que a expedição de Alvarás de Construção dependeria de título ou declaração de propriedade (art. 199, inciso V)<sup>525</sup>. Como a maioria dos proprietários de lotes do Setor Tradicional não possui documentação registrada, a população passou a não ter acesso a Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se<sup>526</sup>. Embora salutaras tais disposições, para evitar a concessão de alvarás em áreas irregulares, tais normas prejudicaram os moradores do Setor Tradicional, que aguardavam (e ainda aguardam) a regularização em virtude da mora de entes públicos (antes, o Município de Planaltina, agora, o Distrito Federal)<sup>527</sup>.

Mais uma tentativa de regularização incompleta foi feita de 1973 a 1975, quando a Administração Regional, em conjunto com a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) — desmembrada do Departamento Imobiliário da Novacap, pela Lei 5.861 de 1972 —, realizaram estudos, levantamentos topográficos, colheita de comprovantes de propriedade com os moradores, entrevistas com proprietários e redimensionamento de lotes, culminando com a elaboração de desenhos definitivos do setor. Dividiu-se a área em três etapas, tendo a 1ª, composta por 23 quadras e uma praça, sido desenhada sob a forma de PRs, de números 30/1 a 53/1. Na Administração Regional, existe uma planta originária da PR-4/1 com as novas dimensões, de acordo com o estudo da Terracap, além dos desmembramentos solicitados de 1975 a 1979; entretanto, com observação de exclusividade para serviços internos<sup>528</sup>.

Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 13.

<sup>525</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 944 de 14 de fevereiro de 1969. Aprova o Código de Edificações das Cidades Satélites. **Diário Oficial do Distrito Federal**. N. 26, Suplemento de 20 fev. 1969. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Diario/d671f42f-41da-31f3-9ba0-06a3aa04ddd9/DODF\\_0026\\_20021969\\_SUPL.pdf](http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Diario/d671f42f-41da-31f3-9ba0-06a3aa04ddd9/DODF_0026_20021969_SUPL.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>526</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **MDE 131/86**: Memorial Descritivo destinado a regularizar 30 quadras e 2 praças do Setor Tradicional de Planaltina (quadras 21, 22, 26, 27, 29, 30, 28/31, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 57, 58, 58A, 59, 60, 61, 68A, 69/69-A, 71 e 142 e praças São Sebastião e Coronel Salviano Monteiro). Brasília: CODEPLAN, 10 jul. 1986. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 3.

<sup>527</sup> A imposição permaneceu com a Lei 1.172 de 1996, cujo art. 6º, inciso II, estabelecia a obrigatoriedade, para concessão de Alvará de Construção, da apresentação de título de propriedade do imóvel, devidamente registrado, na serventia imobiliária, ou da comprovação de direito “equivalente”, como documentos referentes a usufruto, arrendamento, comodato, concessão, autorização ou declaração de ocupação fornecida pelo Poder Público. O atual Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (COE), instituído pela Lei 6.138 de 26 de abril de 2018, determina que “todo aquele que possua propriedade, título de posse, cessão ou procuração ou exerça mandato eletivo diretivo de organizações coletivas de gestão de imóveis condominiais ou de entidades proprietárias de bem imóvel” é considerado também como titular do direito de construir (Anexo único, Glossário).

<sup>528</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Etapa Preliminar**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Histórico descritivo das plantas de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 13-14.

**Figura 14:** Segunda Planta Aprovada do Setor Tradicional de Planaltina (Versão da PR-4/1 Datada de 5.12.1984, com Inclusões do Estudo Terracap/Administração Regional, bem como dos Desmembramentos Realizados, em Âmbito Local, até 1979).



Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

De fato, no período que antecedeu a edição da Lei 6.766 de 1979, a Administração Regional de Planaltina expedia Certidões de Desmembramento de Imóveis, até mesmo, em alguns casos, com ampliação de vias existentes (o que, tecnicamente, corresponde a um loteamento). Tais atos eram feitos com base em Ordens de Serviços Internas, bem como na planta PR-4/1, com inclusões decorrentes do estudo da Terracap/Administração Regional<sup>529</sup>. Contudo, a partir de 1979, a aprovação dos parcelamentos deixou de ser feita a nível local<sup>530</sup>, ao menos, temporariamente.

Em 14 de março de 1984, a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (Codeplan) celebrou o Convênio 037/84 com o Distrito Federal, por meio da Administração Regional de Planaltina, conforme Processo n. 155.000.118/84, objetivando o desenvolvimento do Projeto de “Regularização do Setor Tradicional de Planaltina — DF”<sup>531</sup>. O desenvolvimento dos trabalhos consubstanciou-se nas poligonais da URB 74/85, MDE 74/85 e NGB 74/85, que resultaram na planta URB 09/89, bem como em diversos outros trabalhos<sup>532</sup>.

Assim, no Memorial Descritivo MDE 74/85, dividiu-se o Setor Tradicional em basicamente duas áreas: a Área Histórica e a Faixa de Proteção à Área Histórica, excluindo-se, para efeito de urbanização, “uma faixa de 50m da margem direita do Córrego Atoleiro, da margem esquerda do Córrego Buritizinho e da margem esquerda do Ribeirão Mestre D’Armas”, por se tratar de área de proteção permanente aos recursos hídricos, motivo pelo

---

<sup>529</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Documento para Discussão:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Síntese da Problemática Administrativa. Brasília: CODEPLAN, jul. 1984. In: Ação Cautelar n. 031688/93. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 30.

<sup>530</sup> DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 41.

<sup>531</sup> Tal convênio foi inúmeras vezes aditado, com o fim de suplementar os recursos inicialmente previstos para o trabalho (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). Extrato da Ata da 142ª Reunião Extraordinária da Diretoria Colegiada da Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central: Autorização para Celebração do Quinto Termo Aditivo ao Convênio 037/84. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Suplemento, N. 172, 10 set. 1985. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/sinj/Diario/13887/72860bc1-8a8f-309a-9cf8-6b76e61b4561/arq/0/36d4cf24.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019).

<sup>532</sup> Por exemplo, o Memorial Descritivo MDE 95/87, com o Quadro Demonstrativo das Unidades Imobiliárias e o de Caminhamento de Perímetro, destinado a regularizar 48 quadras da Parte Central do Setor Tradicional de Planaltina, a saber, as quadras 10, 11, 11-A, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 23/38, 23, 24, 25, 32, 34, 35, 49, 50, 51, 53, 62, 63, 64, 65, 66, 66-A, 67, 68, 69-B, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 133, 134, 135, 136, 137 (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **MDE 95/87:** Quadro Demonstrativo das Unidades Imobiliárias e Quadro de Caminhamento da Poligonal de 48 Quadras da Parte Central do Setor Tradicional de Planaltina. Brasília: CODEPLAN, 10 ago. 1987. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal).

qual nela deveria ser vedada a supressão de vegetação nativa e a “implantação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar os mananciais de água”<sup>533</sup>.

No Relatório dos Lotes Registrados, os responsáveis chegaram a levantar a existência de 60 lotes inscritos em serventias imobiliárias do Distrito Federal, de 571 lotes componentes da Área Histórica do Setor Tradicional, entre as Quadras 21, 22, 26, 27, 29, 30, 28/31, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 57, 58, 58A, 59, 60, 61, 68A, 69/69A, 71 e 142, dos quais 15 lotes teriam dimensões de registro alteradas pelo Projeto<sup>534</sup>; e de 90 lotes registrados em serventias imobiliárias do Distrito Federal, de 292 lotes componentes da Parte Sul do Setor Tradicional, entre as Quadras 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92/ 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100 e 121, dos quais 19 teriam dimensões de registro alteradas pelo Projeto<sup>535</sup>.

Como planta base para os trabalhos, foi utilizada a PR-4/1, versão de 1984 (planta de 1966 com inclusão dos estudos Terracap/Administração Regional, bem como dos desmembramentos realizados até 1979), além da Planta de Parcelamento de 1958, como referência, e da planta cadastral executada a partir de levantamento topográfico, compatibilizando-se as informações com os registros cartoriais das propriedades<sup>536</sup>.

Nas pesquisas auxiliares, realizou-se o inventário da tipologia construtiva e ocupacional de 6 quadras (43, 44, 46, 55, 142, Largo e Praça de São Sebastião) do núcleo original do Setor Tradicional e seu antigo entorno, formando subsídio para normalização do setor. Foram colhidas as características arquitetônicas e a vegetação, além da identificação dos logradouros e equipamentos públicos e do uso predominante<sup>537</sup>.

---

<sup>533</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **MDE 74/85:** Memorial Descritivo do Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, 1985. In: Ação Cautelar n. 031688/93. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 59.

<sup>534</sup> Lotes: 5 da Quadra 21; 12 e 23 da Quadra 26; 12 da Quadra 27; 25 da Quadra 29; 7 da Quadra 36; 1 e 22 da Quadra 37; 9 da Quadra 42; 2 da Quadra 48; 8 e 8A da Quadra 54; 16 da Quadra 58; 4 da Quadra 60 e 13 da Quadra 61.

<sup>535</sup> Lotes 8, 10, 15, 16, 22 e 23 da Quadra 84; Lote 20 da Quadra 89; Lotes 1, 2, 3 e 7 da Quadra 90; Lote 4 da Quadra 91; Lotes 8 e 19 da Quadra 92/93; e Lotes 16, 17, 18, 19, e 20 da Quadra 98.

<sup>536</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **MDE 95/87:** Quadro Demonstrativo das Unidades Imobiliárias e Quadro de Caminhamento da Poligonal de 48 Quadras da Parte Central do Setor Tradicional de Planaltina. Brasília: CODEPLAN, 10 ago. 1987. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 2.

<sup>537</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Pesquisas Auxiliares – Códigos e Normas:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, 1985. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Os estudos resultaram na NGB 74/85, que permitiu a cada lote, exclusivamente, o uso unifamiliar e preferencialmente residencial, autorizadas atividades de comércio local e de vizinhança, que componham um único bloco arquitetônico; e uso comercial e de prestação de serviços, preferencialmente, na Avenida Marechal Deodoro, no trecho compreendido entre a Rua D. Gabriela Guimarães Freitas e a Rua Catalão; Rua João Quirino, no trecho compreendido entre a Rua Aurélio Mundim Guimarães e a Avenida Goiás; Avenida Goiás, em toda sua extensão; Avenida Floriano Peixoto, no trecho compreendido entre a Rua Daniel Matos e a Avenida Independência; e Avenida Independência, no trecho compreendido entre a Rua Sergipe e a Rua Catalão. A mesma norma manteve os desmembramentos concedidos pela Administração Regional de Planaltina efetivados até 19 de dezembro de 1979<sup>538</sup>.

Chegou-se a levantar a poligonal do referido setor, tendo por base os respectivos limites históricos (consoante o registro paroquial e a transcrição na serventia imobiliária). Já no período, apontou-se que as áreas consideradas como “vazios” urbanos, no Plano Diretor/66 estavam ocupadas por cerca de 200 famílias, em habitações precárias. Do mesmo modo, havia ocupação de áreas que, na legislação distrital, seriam áreas especiais<sup>539</sup>. Outro ponto importante do projeto foi o levantamento viário completo, a definição da hierarquização viária e as propostas de intervenção, além do inventário de proteção do acervo cultural, com indicação das edificações a preservar<sup>540</sup>.

O Decreto 9.105 de 6 de dezembro de 1985 homologou a decisão que aprovou a regularização do Setor Tradicional, conforme Planta Geral da URB 74/85, correspondente às poligonais das áreas “Histórica” e “Faixa de Proteção”, representado pelas folhas do SICAD 56 e 73<sup>541</sup>:

---

<sup>538</sup> DISTRITO FEDERAL. **NGB 74/85**: Uso, Normas de Edificação e Gabarito do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: GDF, 1985. Disponível em: <[http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha\\_00000001\\_1\\_\\_suporte\\_NGB\\_74\\_85.pdf](http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha_00000001_1__suporte_NGB_74_85.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2019.

<sup>539</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Levantamento e análise sobre o uso e ocupação do solo**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, dez. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 4-5.

<sup>540</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Analítico/ Análise Urbana**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, abr. 1986. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 11-12 e 32-113.

<sup>541</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 9.105 de 6 de dezembro de 1985. Homologa a Decisão n. 50/85, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 6

**Figura 15:** Área Histórica e Faixa de Proteção à Área Histórica do Setor Tradicional de Planaltina.



Fonte: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Relatório Analítico/ Análise Urbana:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, abr. 1986. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 5.

Vê-se, portanto, que o trabalho realizado foi bastante minucioso, a ponto de fazer com que algumas autoridades considerassem suficiente para a regularização do setor<sup>542</sup>. Todavia, a falta de registro do projeto, no prazo de 180 dias da edição do decreto de aprovação (art. 18 da Lei 6.766 de 1979), resultou em sua caducidade<sup>543</sup>. Atualmente, todos estes dados encontram-

---

dez. 1985, n. 233. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/12688/Decreto\\_9105\\_06\\_12\\_1985.htm](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/12688/Decreto_9105_06_12_1985.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

<sup>542</sup> Nos autos da Dúvida Registrária n. 2008.01.1.075285-7, o então Oficial Registrador do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal manifestou entender que “a maior parte do Setor Tradicional de Planaltina” teria sido regularizada, de acordo com o Decreto do GDF 9.105 de 6 de dezembro de 1985, salvo, nos termos da decisão de bloqueio determinada nos autos n. 2006.01.1.090919-9, os imóveis “que não tenham sido oficialmente reconhecidos pelo Distrito Federal (Quadras 06, 07 e 100, basicamente), e que foram negociados por meio de Alvarás de Concessão expedidos na década de 1990” (DISTRITO FEDERAL. Vara de Registros Públicos. **Dúvida Registrária 0001841-38.2008.8.07.0015**. Suscitante: Titular do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Suscitada: Walkiria Ribeiro Dutra. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal).

<sup>543</sup> Vale lembrar que, com a Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973, vigente a partir de 1976, instituiu-se o sistema do fôlio real (matrículas), centralizando-se as informações sobre os imóveis e abandonando-se o antigo sistema de transcrições. Passou-se, portanto, a exigir a observância dos atuais princípios registrares (por exemplo, os princípios da unitariedade, de acordo com o qual cada imóvel deve corresponder a uma única matrícula e vice-versa; da especialidade, pelo qual o proprietário, o direito e o imóvel em referência deveriam ser especializados de modo que se distingam de qualquer outro; da prioridade, o qual prega a preferência do direito inscritível dos títulos prenotados no Protocolo sob número de ordem mais baixa; e da concentração, segundo o qual todos os dados relevantes para o imóvel devem ser informados na respectiva matrícula). Entre as novidades trazidas, de acordo com a redação originária da lei, o art. 226 impunha a abertura de matrícula para o imóvel pela

se defasados, diante do grande espaço de tempo entre a sua realização e os dias atuais, tendo sido ampliada a ocupação do referido setor, entre a década de 1980 e o ano de 2019.

**Figura 16:** Evolução Urbana do Setor Tradicional de Planaltina (Imagem Aérea de 1986 vs. Imagem Aérea Atual).



Fonte: COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA (TERRACAP). **Linha do Tempo Imagens:** Sistema “Terrageo”. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://terrageo2.terracap.df.gov.br/terrageo/>>, mediante login e senha. Acesso em: 13 maio 2019.

Conclui-se, então, que, em nenhuma das serventias que foram responsáveis pela área do Setor Tradicional — Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás, antes da instalação do Distrito Federal; 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, instalado em 05/12/1960; 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, a partir de sua instalação, em 23/06/1967; e 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, a partir de 21/05/2001 — houve o registro dos memoriais de loteamento do referido setor, motivo pelo qual segue irregular, sem a possibilidade de registro, pelos moradores, dos contratos translativos de propriedade dos lotes, tampouco de acesso ao financiamento e ao crédito, já que o

---

apresentação do primeiro título; e o art. 232 estabelecia que “No registro de transferência parcial do imóvel, em virtude de desmembramento ou de loteamento, haverá nova matrícula para a parte desmembrada, permanecendo o remanescente na matrícula original, onde também se averbará a ocorrência”.

A partir desse ponto, passou-se a preocupar com a unicidade matricial (redação originária do art. 173, “a”); e os memoriais de loteamentos urbanos e rurais (art. 167, inciso I, item 19, com redação dada pela Lei 6.216 de 1975) passaram a ser obrigatoriamente registrados no Livro 2 — Registro Geral (art. 176, *caput*, com redação dada pela Lei 6.216 de 1975).

Com a edição da Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979, por sua vez, passou a não restar dúvidas de que todo e qualquer loteamento deve ser levado a registro na serventia imobiliária, a teor de seu art. 18: “Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos [...]”.

oferecimento de garantia real depende da regularização do terreno, ressalvados apenas os casos daqueles proprietários que lograram êxito em transcrever suas áreas pelo antigo sistema de transcrição das transmissões, no Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás, relativamente aos quais, prossegue-se na cadeia dominial, a teor do art. 252 da Lei 6.015 de 1973.

Contudo, o levantamento realizado pela Codeplan serviu para guiar os trabalhos da Administração Regional de Planaltina. Nesse sentido, a NGB 74/85 passou a prever, em seu item 8, que “todo projeto de desmembramento” deveria “ser aprovado pela Administração Regional de Planaltina e posteriormente encaminhado ao DAU para atualização de cadastro”<sup>544</sup>. Destarte, desde a expedição da NGB, aprovada por decreto, a Administração voltou a expedir certidões de desmembramento (*vide* Anexo H).

Prosseguindo-se no exame do histórico da área, em 20 de outubro de 1993, foi distribuída para a Segunda Vara da Fazenda Pública do DF, sob n. 31688/93, medida cautelar inominada proposta pelo Distrito Federal.

Relatou-se que o Município de Planaltina, Estado de Goiás, por seu Prefeito — desde o ano de 1988, pelo menos, mediante o Processo Administrativo n. 135.000.757/88 —, entendendo-se proprietário de áreas situadas nos limites do território do Distrito Federal, solicitou, repetidas vezes, desmembramentos no Setor Tradicional de Planaltina, DF, o que foi negado, tendo em vista o entendimento de que o município não teria qualquer direito sobre a referida região, já que o trecho sobre o qual desejava realizar o parcelamento seria área pública por destinação a espaços livres no projeto de loteamento. O Prefeito, então, requereu providências ao Governador do DF, que determinou a manifestação da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap). No parecer jurídico, opinou-se pelo encaminhamento de expediente ao Prefeito, comunicando-lhe independer de qualquer iniciativa do Distrito Federal o exercício do direito de propriedade que seria do município, sobre os terrenos integrantes do Setor Tradicional de Planaltina, DF, conforme Transcrição 303 do registro de imóveis local<sup>545</sup>.

---

<sup>544</sup> DISTRITO FEDERAL. **NGB 74/85**: Uso, Normas de Edificação e Gabarito do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: GDF, 1985. Disponível em: <[http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha\\_00000001\\_1\\_suporte\\_NGB\\_74\\_85.pdf](http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha_00000001_1_suporte_NGB_74_85.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2019.

<sup>545</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 20 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 8-11.

Reforçou-se que, com o recebimento de cópia do parecer, o Prefeito instaurou Concorrência Pública, Edital 003/93, que se realizaria no dia 25 de outubro de 1993, para alienação de 76 lotes, na “Av. São Paulo x Mestre D’Armas”, que estariam “ocupados indevidamente por terceiros” e outros 28 lotes, situados na “Av. São Paulo x Mestre D’Armas”, na Av. São Paulo, na Rua Mestre D’Armas e na Av. Independência<sup>546</sup>. Entretanto, de acordo com a petição, o ato praticado pela Terracap foi nulo, já que usurpou a competência do Governador para deliberar sobre postulação a ele dirigida, o que foi comunicado ao Prefeito. Nada obstante, ele manteve a Concorrência, incluindo lotes nas Quadras 6, 6-A e 7, correspondentes a praças; lotes já alienados aos atuais moradores pelo próprio município; áreas não regularizadas no registro imobiliário; áreas excluídas do plano de urbanização, na PR-4/1, notadamente os lotes localizados “nas extremidades norte e sul e os que margeiam o córrego Mestre D’Armas”; áreas desapropriadas de modo indireto pelo Distrito Federal. Pelo exposto, diante da iminência do certame, a petição requereu liminar para suspender os atos da concorrência pública<sup>547</sup>.

---

<sup>546</sup> Lote 8 da Quadra 11; Lote 8 da Quadra 12; Lote 10 da Quadra 02; Lote 10 da Quadra 13; Lote 11-A da Quadra 01; Lote 11-A da Quadra 02; Lote 11-A da Quadra 03; Lote 11-A da Quadra 04; Lote 11-A da Quadra 05; Lote 11-A da Quadra 06; Lote 11-A da Quadra 07; Lote 11-A da Quadra 08; Lote 11-A da Quadra 09; Lote 11-A da Quadra 10; Lote 11-A da Quadra 12; Lote 11-A da Quadra 13; Lote 11-A da Quadra 14; Lote 11-A da Quadra 15; Lote 11-A da Quadra 16; Lote 11-A da Quadra 17; Lote 11-A da Quadra 18; Lote 11-A da Quadra 19; Lote 11-A da Quadra 20; Lote 11-A da Quadra 21; Lote 11-A da Quadra 22; Lote 14 da Quadra 06; Lote 14 da Quadra 25; Lote 21 da Quadra 12; Lote 35 da Quadra 20; Lote 58 da Quadra 11; Lote 58 da Quadra 12; Lote 58 da Quadra 09; Lote 68-A da Quadra 10; Lote 68-A da Quadra 11; Lote 68-A da Quadra 12; Lote 68-A da Quadra 13; Lote 68-A da Quadra 14; Lote 68-A da Quadra 15; Lote 68-A da Quadra 16; Lote 71 da Quadra 01; Lote 71 da Quadra 02; Lote 71 da Quadra 03; Lote 71 da Quadra 04; Lote 71 da Quadra 05; Lote 71 da Quadra 06; Lote 71 da Quadra 07; Lote 71 da Quadra 08; Lote 71 da Quadra 09; Lote 71 da Quadra 10; Lote 72 da Quadra 11; Lote 72 da Quadra 12; Lote 72 da Quadra 14; Lote 73 da Quadra 12; Lote 73 da Quadra 04; Lote 82 da Quadra 15; Lote 93 da Quadra 07; Lote 93 da Quadra 10; Lote 93 da Quadra 12; Lote 99 da Quadra 04; Lote 112 da Quadra 11; Lote 113 da Quadra 01; Lote 113 da Quadra 18; Lote 122 da Quadra 06; Lote 133 da Quadra 10; Lote 133 da Quadra 21; Lote 134 da Quadra 02; Lote 135 da Quadra 03; Lote 135 da Quadra 04; Lote 135 da Quadra 05; Lote 161 da Quadra 06; Lote 161 da Quadra 07; Lote 161 da Quadra 20; Lote 6 da Quadra 18. Estes supostamente ocupados “indevidamente por terceiros”.

Lote 6 da Quadra 03; Lote 6 da Quadra 04; Lote 6 da Quadra 05; Lote 6 da Quadra 06; Lote 6 da Quadra 07; Lote 6 da Quadra 08; Lote 6 da Quadra 09; Lote 6 da Quadra 10; Lote 6 da Quadra 11; Lote 6 da Quadra 12; Lote 6 da Quadra 13; Lote 6 da Quadra 14; Lote 6 da Quadra 15; Lote 6 da Quadra 16; Lote 6 da Quadra 17; Lote 6 da Quadra 19; Lote 6 da Quadra 20. Estes localizados na Av. São Paulo x Mestre D’Armas.

Lote 6-A da Quadra 01 da Av. São Paulo x Gabriela; Lote 6-A da Quadra 02 da Rua Mestre D’Armas; da Avenida São Paulo, Lote 7 da Quadra 06; Lote 7 da Quadra 07; Lote 7 da Quadra 08; Lote 7 da Quadra 09; Lote 7 da Quadra 10; Lote 7 da Quadra 11; Lote 7 da Quadra 12; Lote 7 da Quadra 13; e, na Avenida Independência, Lote 7 da Quadra 19 (MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Edital de Concorrência Pública 003/93**. Planaltina, GO, 22 set. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 78-80).

<sup>547</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 20 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 12-20.

A liminar foi deferida, sem oitiva da parte contrária<sup>548</sup>. Após a intimação do deferimento, o réu apresentou contestação, alegando não ter sido desapropriado mediante justa e prévia indenização em dinheiro, motivo pelo qual seria o proprietário da área, consoante a Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás<sup>549</sup>.

Nos termos do art. 906 do CPC de 1973, então vigente, cabia à parte propor, no prazo de trinta dias, contados da efetivação da medida cautelar concedida em procedimento preparatório, a ação principal<sup>550</sup>. Por isso, em 26 de novembro de 1993, foi distribuída sob o n. 00035029/93, na Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo proposta pelo Distrito Federal em desfavor do Município de Planaltina de Goiás (Numeração Única 0006181-48.2000.8.07.0001).

Em sua inicial, a qual basicamente repetiu os mesmos argumentos aduzidos, o Distrito Federal pediu a decretação de nulidade do Edital de Concorrência Pública 003 de 1993 e a condenação do réu a indenização por perdas e danos<sup>551</sup>. O réu, por sua vez, destacou não ser objeto da lide a territorialidade da “cidade satélite de Planaltina-DF”, mas o patrimônio do município ainda existente em outro ente federativo, no caso, o Distrito Federal, e pugnou pela improcedência da ação, deduzindo pedido contraposto de lucros cessantes e danos morais<sup>552</sup>.

Em 10 de janeiro de 1994, o Distrito Federal propôs, em autos apensos, formando o Processo n. 000701/94, Ação de Atentado, em desfavor do Município de Planaltina de Goiás. Narrou em sua petição que, após o deferimento da liminar nos autos da medida cautelar inominada, o réu alienou a terceiros, por “Alvarás de Concessão”, imóveis situados no Setor Tradicional. Diante disso, pediu a condenação do réu ao restabelecimento do estado anterior, mediante o desfazimento dos atos praticados depois de cientificado da liminar, e notificação

---

<sup>548</sup> DISTRITO FEDERAL. Segunda Vara da Fazenda Pública. **Decisão de Deferimento da liminar pleiteada na Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 21 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 89.

<sup>549</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Contestação na Ação Cautelar n. 031688/93**. Planaltina, GO, 16 nov. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 96.

<sup>550</sup> BRASIL. Lei 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Suplemento, 17 jan. 1973, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5869-11-janeiro-1973-357991-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>551</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 17 nov. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 26-27.

<sup>552</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Contestação da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 24 fev. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 236 e 238.

do 3º Registro de Imóveis do Distrito Federal, com a determinação de que se abstenha da prática de atos registrares em inobservância à liminar deferida<sup>553</sup>. O município alegou não ter emitido qualquer documento de venda após cientificado da liminar, juntando documentos para comprovar que as negociações precederam à sua notificação<sup>554</sup>.

Nos autos principais (Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo), por solicitação do Ministério Público, em 13 de janeiro de 1996, o Instituto de Criminalística da Polícia Civil do Distrito Federal apresentou laudo, afirmando que todos os imóveis listados no edital de concorrência estariam localizados no Setor Tradicional, “dentro da porção territorial do Município de Planaltina de Goiás”, conforme Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás<sup>555</sup>. Com base no referido laudo, o Ministério Público do Distrito Federal opinou pela legitimidade do ato administrativo impugnado, tendo em vista que os imóveis alienados seriam parte do patrimônio do réu, já que não desapropriados pelo Distrito Federal<sup>556</sup>.

Em alegações finais, o Distrito Federal insistiu na tese da desapropriação indireta, decorrente de apossamento administrativo, e ressaltou que eventual direito à reparação patrimonial pelo réu já estaria prescrito, já que o apossamento da área, pelo DF, contaria com mais de trinta anos<sup>557</sup>.

O Município de Planaltina, Estado de Goiás, por sua vez, em manifestação de 3 de agosto de 1999, destacou ter sido descumprida a liminar pelo ex-Prefeito, que deu em pagamento diversos imóveis, mesmo não elencados no Edital de Concorrência Pública e

---

<sup>553</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação de Atentado 000701/94**. Brasília, 2 jan. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 03 e 06.

<sup>554</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Contestação da Ação de Atentado 000701/94**. Planaltina, GO, 22 ago. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 24.

<sup>555</sup> DISTRITO FEDERAL. Instituto de Criminalística da Polícia Civil. **Laudo de Exame em Documentos e em local da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 13 jan. 1996. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 282.

<sup>556</sup> DISTRITO FEDERAL. Ministério Público. **Parecer do Ministério Público na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 16 abr. 1996. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 301.

<sup>557</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Razões Finais na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 13 out. 1997. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 329-330.

requereu a anulação das vendas e dos registros realizados, bem como a prisão do ex-administrador do município<sup>558</sup>.

A sentença foi proferida em 3 de março de 2000. Em seu teor, foi decidido que não caberia alegar desapropriação indireta, tendo em vista ser o imóvel em discussão um bem dominial e que o autor não fez a necessária prova do alegado apossamento administrativo. Decidiu-se, ainda, que a mera edição de ato normativo não tem o condão de transferir domínio, sem que se observem as etapas declaratória e executória do procedimento de desapropriação. Considerando-se que a prova pericial foi conclusiva no sentido de que o domínio dos imóveis localizados no Setor Tradicional de Planaltina, DF, era do Município de Planaltina de Goiás, julgou-se improcedente o pedido inicial<sup>559</sup>.

O Distrito Federal recorreu da decisão, pedindo a manutenção da liminar anteriormente deferida. Na apelação, alegou que o município não poderia realizar a venda de lotes juridicamente inexistentes, tendo em vista não ter comprovado o regular parcelamento do solo e seu registro em cartório goiano, anteriormente a criação do Distrito Federal. Ademais, ressaltou que os espaços livres, as vias, as praças e os locais destinados a implantação de equipamentos públicos e urbanos, a partir da aprovação do loteamento, não podem ter sua destinação alterada pelo loteador, consoante o art. 17 da Lei 6.766 de 1979, motivo pelo qual seria vedado ao réu alienar imóveis que já se encontravam sob o domínio do Distrito Federal, a quem caberia, em caso de venda, sua indispensável desafetação<sup>560</sup>.

O Ministério Público opinou pelo não provimento do recurso<sup>561</sup>. Na esteira do parecer ministerial, a Segunda Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade, desproveu a apelação. Entendeu-se que os imóveis objeto da Concorrência Pública, de acordo com o laudo pericial e o registro cartorial, pertenciam a Planaltina de

---

<sup>558</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Manifestação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 3 ago. 1999. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 343.

<sup>559</sup> DISTRITO FEDERAL. Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. **Sentença da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 3 mar. 2000. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 364-366.

<sup>560</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Apelação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 28 abr. 2000. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 379-383.

<sup>561</sup> DISTRITO FEDERAL. Ministério Público. **Parecer quanto à Apelação Interposta na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 16 fev. 2001. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 415.

Goiás. Ressaltou-se, por fim, que não seria exigível a desafetação, “porque não restou demonstrada a titularidade dos lotes objeto da concorrência pública como sendo do Distrito Federal”<sup>562/563</sup>.

O DF apresentou ainda embargos de declaração, negados em decisão unânime, sob o argumento de que tal recurso não se presta a propiciar o reexame da causa<sup>564</sup>. Por esse motivo, o DF interpôs recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), com fundamento na violação à Lei Federal 6.766 de 1979<sup>565</sup>, cujo processamento foi indeferido, sob o argumento de que a turma julgadora não enfrentou a tese suscitada<sup>566</sup>, mas subiu ao STJ, em virtude do provimento do agravo<sup>567</sup>.

O Ministério Público Federal opinou pelo não seguimento do recurso especial, por ausência de prequestionamento, já que o tribunal *a quo* não se manifestou sobre o tema agitado no recurso<sup>568</sup>. Com base no mesmo argumento, foi negado seguimento ao recurso especial<sup>569</sup>.

---

<sup>562</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Segunda Turma Cível. **Acórdão da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Relator: Edson Alfredo Smanioto. Brasília, DF, 18 de novembro de 2002. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 427 e 435.

<sup>563</sup> O julgado também enfrentou uma reivindicatória e uma oposição que envolviam também outras partes (particulares residentes na área), mas optou-se por mencionar no histórico apenas as demandas entre o Distrito Federal e o Município de Planaltina, Estado de Goiás, por envolverem discussões de fundo, mais gerais.

<sup>564</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Segunda Turma Cível. **Acórdão dos Embargos de Declaração na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Embargante: Distrito Federal. Embargado: Município de Planaltina, GO. Relator: Edson Alfredo Smanioto. Brasília, DF, 24 de setembro de 2003. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 446-450.

<sup>565</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Recurso Especial na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 24 out. 2003. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 453.

<sup>566</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Segunda Turma Cível. **Decisão de Inadmissão do Recurso Especial na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Julgador: Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Natanael Caetano. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2004. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 460.

<sup>567</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Decisão do Agravo de Instrumento 608.131/DF**. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 27 de agosto de 2004. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 470.

<sup>568</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer sobre o Recurso Especial 706.967/DF**. Brasília, 15 mar. 2005. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 480.

<sup>569</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Decisão do Recurso Especial 706.967/DF**. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 19 de agosto de 2005.

Irresignado, o Distrito Federal apresentou agravo regimental, o qual foi negado, por unanimidade, pelos mesmos argumentos que fundamentaram a negativa de seguimento ao recurso especial<sup>570</sup>. O acórdão transitou em julgado em 13 de fevereiro de 2006.

É de surpreender o fato de que, durante toda a tramitação processual, o Poder Judiciário tenha restringido sua análise apenas a questões civilísticas, de determinação da propriedade, ao passo que os pontos mais importantes eram de ordem urbanística, envolvendo as regras de parcelamento do solo urbano. Essa postura, sem dúvidas, foi decisiva para o agravamento da situação do Setor Tradicional de Planaltina, DF.

Em virtude da decisão, já transitada em julgado, o Distrito Federal passou a sustentar que seria dever do Município de Planaltina de Goiás requerer a regularização fundiária do setor, tomando a iniciativa do procedimento, por ser o responsável loteador.

Ocorre que, nos termos da manifestação da Administração Regional de Planaltina, DF, “falece competência para a Prefeitura de Planaltina de Goiás alterar a PR 4/1, já que se estaria tratando de organização territorial da ‘cidade satélite’ pertencente ao Distrito Federal”. Nessa linha, parecer da lavra da Procuradoria do DF reconheceu que “a competência para a condução do processo de regularização do Setor Tradicional de Planaltina é do Distrito Federal, uma vez que o referido setor encontra-se localizado em seu território, sendo de sua atribuição, portanto, qualquer medida” urbanística destinada a ordenar o uso e a ocupação da área<sup>571</sup>.

Para finalizar o histórico do Setor Tradicional de Planaltina, DF, um fato relevante ainda precisa ser relatado, relacionado com a atribuição da Administração Regional de aprovar desmembramentos na área.

Viu-se que a Administração Regional, no período que antecedeu a edição da Lei 6.766 de 1979, expedia Certidões de Desmembramento de imóveis do Setor Tradicional, com base

---

Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 485-487.

<sup>570</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial 706.967/DF**. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 27 de setembro de 2005. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 511.

<sup>571</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário. **Parecer 25 de 2013**. Processo 135.000.380/2011. Interessado: Administração Regional de Planaltina, DF. Aprovado em 18 mar. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 4 e 29.

em Ordens de Serviço Internas, bem como na planta PR-4/1, versão de 1984. Tal serviço foi suspenso em 1979, mas retomado após a finalização dos levantamentos realizados pela Codeplan, com a edição da NGB 74/85, aprovada pelo Decreto 9.105 de 1985, a qual restabeleceu a competência da Administração para aprovar projetos de desmembramento — na prática, tratados sob a forma de simples desdobros, isto é, sem as exigências da Lei 6.766 de 1979, apenas por meio de memorial, planta, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no então Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e requerimento do proprietário —, que deveriam ser encaminhados ao DAU para atualização de cadastro.

Tais atribuições permaneceram até 2003, quando o então Governador Joaquim Domingos Roriz, pelo Decreto 24.246 de 24 de novembro de 2003<sup>572</sup>, excluiu o subitem 8.a do item 8 da NGB 74/85 — justamente o dispositivo que permitia a aprovação de desmembramentos no Setor Tradicional de Planaltina, pela Administração Regional.

Apenas em 4 de setembro de 2009, o então Administrador Regional de Planaltina, Aylton Gomes Martins, encaminhou à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente questionamento sobre o teor do referido decreto, perguntando se estaria proibida a aprovação de desmembramentos no Setor Tradicional de Planaltina e, caso negativo, qual seria o órgão competente para a análise do pedido<sup>573</sup>.

Em 23 de setembro do mesmo ano, a Gerência de Desenvolvimento da Área Norte/Nordeste (Genor) afirmou que o Decreto 24.246 de 2003 “excluiu a competência da Administração Regional de Planaltina em aprovar os projetos de desmembramentos do Setor Tradicional a partir da data de sua publicação” e que o “órgão responsável para a regularização” seria a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA)<sup>574</sup>. A Genor ressaltou, ainda, que qualquer desmembramento no setor deveria ser “efetivado, pelo proprietário legal da terra, por meio de projeto urbanístico a ser analisado e

---

<sup>572</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 24.246 de 24 de novembro de 2003. Aprova a exclusão de subitem das Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 74/85 do Setor Tradicional da Região Administrativa de Planaltina RA VI. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 25 nov. 2003, p. 3.

<sup>573</sup> DISTRITO FEDERAL. Administração Regional de Planaltina. **Ofício 1413/2009-GAB/RA VI**. Brasília, 4 set. 2009. Documento disponibilizado pelo estudioso e ex-funcionário da Administração Regional Arlindo Pinto Gontijo, de seu arquivo pessoal.

<sup>574</sup> Atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), da gestão Ibaneis Rocha (2019-2022).

aprovado” naquela secretaria, “em atendimento aos ditames urbanísticos e ambientais vigentes”<sup>575</sup>.

Desde então, o setor aguarda sua regularização pela secretaria distrital responsável pela política urbana, sem que se possam efetuar novas divisões territoriais — ao menos, em tese — antes da aprovação de projeto urbanístico realizado pelo proprietário legal da terra, e aprovado pelo Governo do Distrito Federal.

Desse modo, “em decorrência da inexistência de registro do loteamento e da carência de documentos relativos à determinação da propriedade, impossibilitados estão os moradores deste setor de adquirirem o registro de seus imóveis”<sup>576</sup>. Diante disso, várias dificuldades podem ser levantadas em relação à área. A falta de titulação gera, entre outros, graves entraves econômicos à região, já que a existência de título é crucial para a segurança do mercado imobiliário e para a concessão de empréstimos e financiamentos, tomando-se o imóvel como garantia — enquanto as taxas médias de juros, no ano de 2017, foram de 13,03% para o cheque especial, 4,73% para o crédito pessoal e 2,04%, para empréstimos consignados com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso do *home equity* (hipotecas), a taxa foi de 1,57%<sup>577</sup>. No âmbito da Análise Econômica do Direito, o Teorema de Coase esclarece que a eficiência da negociação das partes é afetada pela obscuridade na definição dos direitos, já que, nas transações imobiliárias, tudo o que importa é que os direitos estejam bem definidos e os resultados das ações possam ser previstos com facilidade<sup>578</sup>.

A falta de determinação da propriedade imobiliária enseja, ainda, grave insegurança jurídica, favorecendo à especulação, o que somente pode ser contornado por meio da “necessária regulação fundiária e imobiliária” e da transparência de dados<sup>579</sup>. A precária

---

<sup>575</sup> DISTRITO FEDERAL. Gerência de Desenvolvimento da Área Norte/Nordeste (GENOR). **Ofício 1413/2009 – 777.003.168/2009**. Brasília, 23 set. 2009. Documento disponibilizado pelo estudioso e ex-funcionário da Administração Regional Arlindo Pinto Gontijo, de seu arquivo pessoal.

<sup>576</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário. **Parecer 25 de 2013**. Processo 135.000.380/2011. Interessado: Administração Regional de Planaltina, DF. Aprovado em 18 mar. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 2.

<sup>577</sup> TREVIZAN, Karina. Vale a pena dar imóvel como garantia em empréstimo? Veja vantagens e riscos. **G1 Economia**. Matéria de 26 jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/vale-a-pena-dar-imovel-como-garantia-em-emprestimo-veja-vantagens-e-riscos.ghtml>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

<sup>578</sup> COASE, Ronald. O problema do custo social. Tradução de Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. **The Journal of Law & Economics**. Vol. 3, Issue 1, 2008. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod\\_resource/content/1/custosocial.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod_resource/content/1/custosocial.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2019, p. 15.

<sup>579</sup> MARICATO, Ermínia; AKAISHI, Ana Gabriela. Transparência de dados: arma contra especulação imobiliária e cidades excludente. **Carta Maior**. Matéria de 25 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/>>

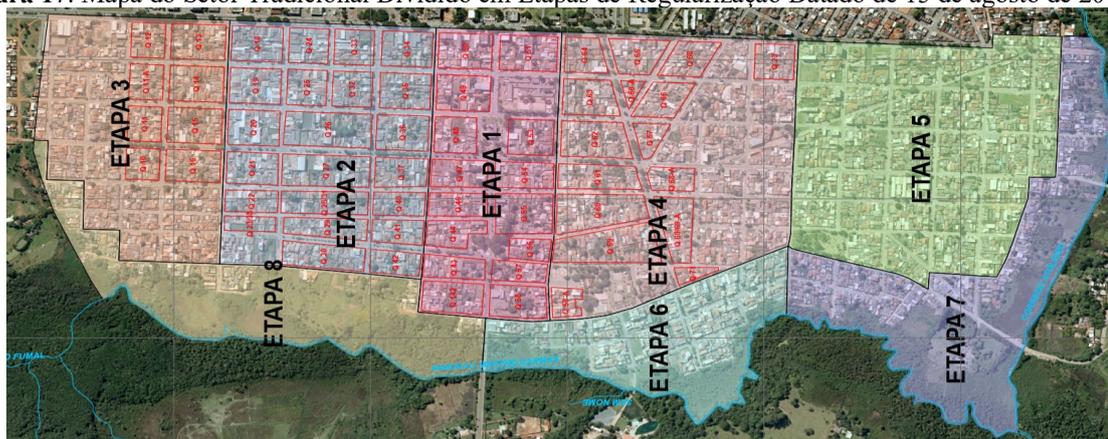
descrição tabular dos imóveis contribui, também, para a falta de investimentos adequados, pois não se investe em algo inseguro<sup>580</sup>, em que haja o risco de, futuramente, haver perda do montante despendido, em prováveis disputas judiciais, de resultados imprevisíveis, pela propriedade da terra.

### ***2.3 Situação Atual do Setor Tradicional: à Espera de uma Solução para o Problema da Irregularidade Fundiária***

Entre 20/7/2015 e 23/3/2016, algumas reuniões foram realizadas com o intuito de, uma vez mais, tentar promover a regularização fundiária do Setor Tradicional de Planaltina. Tais reuniões envolveram representantes da Administração Regional, da Diretoria de Regularização Fundiária da Secretaria de Assuntos Temáticos da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal (SEGETH), da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan) e dos representantes do 12º Ofício de Notas e Protesto do Distrito Federal e do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Chegou-se a formular solução jurídica para a regularização, consoante a legislação então vigente; a elaborar nova poligonal da área; e a dividir a região em 8 etapas, para fins de regularização:

**Figura 17:** Mapa do Setor Tradicional Dividido em Etapas de Regularização Datado de 15 de agosto de 2015.

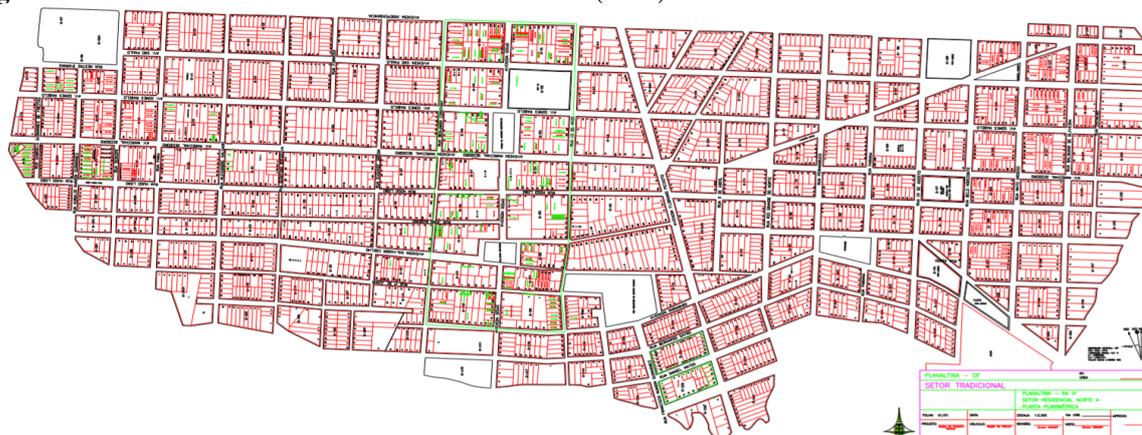


Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

or.com.br/?Editoria/Cidades/Transparencia-de-dados-arma-contra-especulacao-imobiliaria-e-cidades-excludente/s/38/39999>. Acesso em: 26 jul. 2019.

<sup>580</sup> UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Urban land for all**. Nairobi: UN-Habitat, 2004. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1706&alt=1>>. Acesso em: 1º mar. 2018, p. 3.

**Figura 18:** Levantamento dos Lotes do Setor Tradicional (2015).



Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

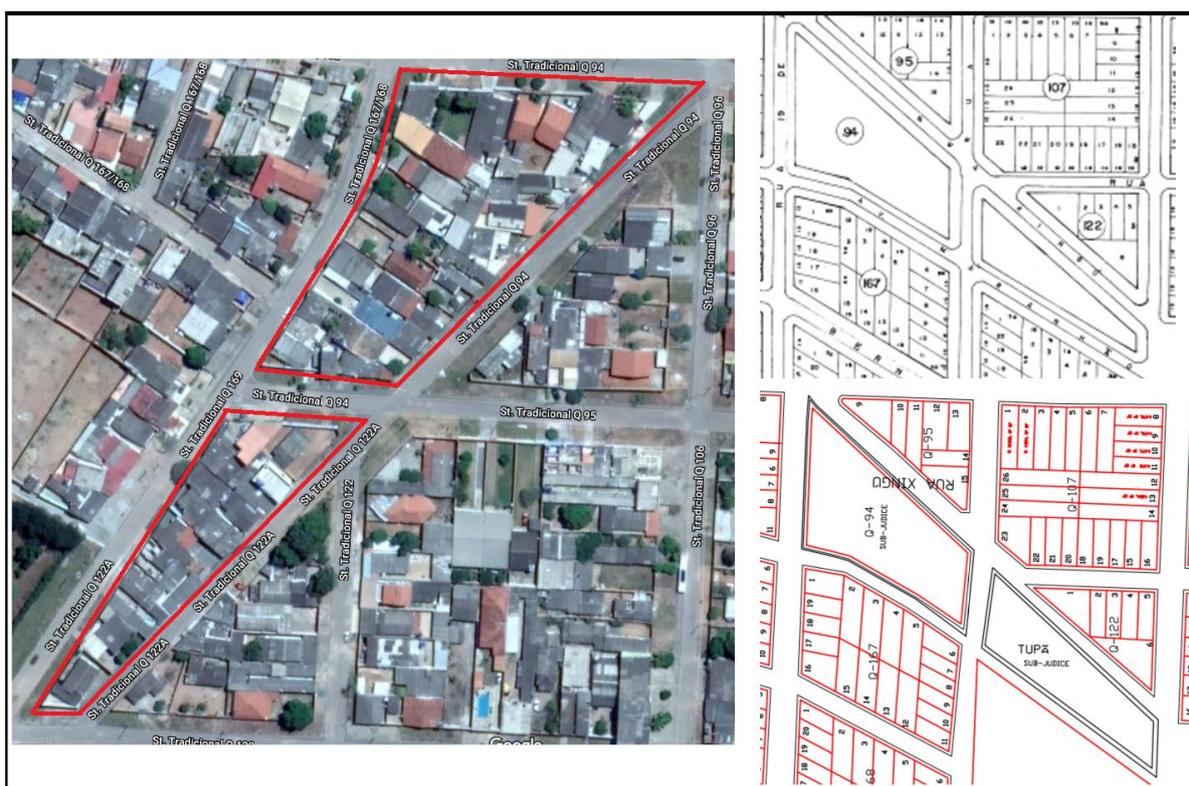
Entretanto, aspectos relacionados, sobretudo, a falta de constituição formal do Grupo de Trabalho para Regularização Fundiária do Setor Tradicional de Planaltina, diante da ausência de designação, por publicação oficial (decreto ou portaria), dos respectivos servidores, para atuação específica na atividade, acabou dissipando diversos de seus componentes. O último trabalho realizado, de modo incompleto, foi o levantamento das matrículas existentes, especialmente, no 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, sem levantamento integral de todos os casos, envolvendo as demais circunscrições que já foram responsáveis pela região.

Mesmo nesta última tentativa, não se propunha a solucionar, porém, a situação das Quadras 6, 6-A e 7, originariamente destinadas a praça de esporte, conforme PR-4/1, mas de fato ocupadas por diversas residências<sup>581</sup>; bem como a das Quadras 94, 100 e 122-A (esta última indicada como “Tupã” no levantamento da Codeplan) as quais, desde a planta de 1958, constam como áreas vazias, aparentemente reservadas a equipamentos públicos, mas, na prática, são ocupadas por inúmeras construções. Na planta da Codeplan, tais quadras são indicadas como “*sub judice*”.

<sup>581</sup> A Quadra 11-A, na planta de 1958, também era indicada como local destinado a praça, entretanto, como na PR-4/1 já constou como quadra destinada a criação de lotes, no levantamento da Codeplan, constava sua regularização.

**Figura 19:** Quadras 6, 6-A, 7, 94, 100 e 122-A Inicialmente Reservadas para Uso Público, mas de Fato Ocupadas por Residências.





Fonte: A Autora<sup>582</sup>.

A Quadra 89, onde, na PR-4/1, consta um espaço aparentemente destinado a equipamentos públicos e, na planta da Codeplan, a indicação da área de escola, na prática, também está ocupada por diversas residências.

Em relação à Quadra 14, na PR-4/1, era integralmente destinada a lotes, no levantamento da Codeplan, a exemplo do que constou da planta de 1958, foi indicada como área de escola, mas, na realidade, é ocupada por inúmeras casas:

<sup>582</sup> Comparativos feitos a partir do Google Maps e de Plantas disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**Figura 20:** Áreas Indicadas como Escola, nas Quadras 14 e 89, pelo Levantamento da Codeplan, Ocupadas por Residências.



Fonte: A Autora<sup>583</sup>.

Por outro lado, na Quadra 97, onde deveria haver uma praça, denominada Marechal José Pessoa (PR-4/1), há o Centro Educacional Stella dos Cherubins Guimarães Trois, escola pública do Distrito Federal. O uso dessa área já foi adequado, porém, no levantamento da Codeplan.

<sup>583</sup> Comparativo feito a partir do Google Maps e de Planta disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Ainda há incompatibilidade do levantamento da Codeplan em relação à PR-4/1 no que se refere às Quadras 140 e 186. Tais Quadras existiam na citada PR, são, na verdade, ocupadas por diversas residências, mas não foram retratadas pela Codeplan, consoante a comparação abaixo:

**Figura 21:** Quadras 140 e 186, Respectivamente, na PR-4/1, no Levantamento da Codeplan, e na Prática.



Fonte: A Autora<sup>584</sup>.

<sup>584</sup> Comparativo feito a partir do Google Maps e das Plantas disponíveis em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Além dos problemas citados, o Setor Tradicional ainda conta com as seguintes quadras com números duplicados, abrangendo, em seu seio, lotes regulares e irregulares:

**Tabela 4:** Quadras do Setor Tradicional, com Numeração Duplicada, Distinguidas pelas Ruas.

<b>Quadras com numeração duplicada</b>	
<b>23</b> Entre as ruas: João Quirino, Quintino Bocaiuva, Alexandre Salgado e Avenida Salvador Coelho.	<b>23</b> Entre as ruas: Rio Grande do Norte, Pernambuco, Avenida São Paulo e Avenida Independência.
<b>24</b> Entre as Ruas: Aurélio Mundim Guimarães, Marechal Deodoro, Gabriela Guimarães de Freitas e Avenida Gomes Rabelo.	<b>24</b> Entre as Ruas: Formosa, Quintino Bocaiuva, Avenida São Paulo e Avenida Independência.
<b>25</b> Entre as Ruas: Aurélio Mundim Guimarães, Hugo Lobo, Gabriela Guimarães e Marechal Deodoro.	<b>25</b> Entre as ruas: Formosa, Quintino Bocaiuva, Avenida Gomes Rabelo e Avenida São Paulo.
<b>66</b> Entre as ruas: Ipameri, Floriano Peixoto e Avenida São Paulo.	<b>66</b> Entre as ruas: Ipameri, Piauí, Avenida Gomes Rabelo e Avenida São Paulo.
<b>68</b> Entre as ruas: Hugo Lobo, 2 de Abril, Marechal Deodoro e Avenida Floriano Peixoto.	<b>68</b> Entre as ruas: Piauí, Ipameri, Avenida Independência e Avenida São Paulo.
<b>69</b> Entre as ruas: Salvador Coelho, 2 de Abril, Hugo Lobo e Avenida Floriano Peixoto.	<b>69</b> Entre as ruas: Rio Grande do Norte, Piauí, Avenida São Paulo e Avenida Independência.
<b>108</b> Entre as ruas: Balduino de Oliveira, Catalão, Avenida São Paulo e Avenida Independência.	<b>108</b> Entre as ruas: Mato Grosso, Avenida Bahia, Avenida Independência e Praça General Rondon.
<b>122</b> Entre as ruas: Xingu, Belo Horizonte, Mato Grosso e Avenida Maranhão.	<b>122</b> Entre as ruas: Xingu, Mato Grosso e JK.
<b>141</b> Entre as ruas: 1º de Junho, Pará, Viriato de Castro e Alexandre Salgado.	<b>141</b> Entre as ruas: 1º de Junho Eugenio Jardim, Benjamin Constant e Viriato de Castro.

Fonte: A Autora.

Por esse motivo, em 14 de agosto de 2017, em uma tentativa de minimamente organizar a parte registrada do Setor Tradicional, até mesmo para viabilizar a automatização da emissão de certidões de ônus, o 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal encaminhou à Administração de Planaltina, o Ofício 222/2017, relatando a existência de quadras que possuem o mesmo número, diferenciando-se apenas pelos nomes das ruas que estão localizadas em seu entorno, o que torna mais difícil o trabalho de identificação dos imóveis, haja vista não bastar a informação quadra/lote. Pediu-se, então, a especificação das quadras, por exemplo, com a aposição de letra distintiva (ex.: Quadra 25 e 25-A), com vistas a facilitar e unificar os cadastros. A serventia comprometeu-se, ainda, a realizar averbações gratuitas a fim de identificar as referidas quadras, de modo a não onerar os usuários do serviço e, ao mesmo tempo, permitir a simplificação e a aproximação das bases de dados do registro

de imóveis e da Administração Pública. Entretanto, passados quase dois anos da emissão do documento, até o presente momento, não houve resposta do Poder Público.

As quadras que margeiam o Ribeirão São Bartolomeu, em que pese constantes da PR-4/1, na realidade, não existem ou existem apenas parcialmente, já que inseridas em áreas de Preservação Permanente. Por exemplo, as quadras 145, 147, 149, 152, 156, 160, 173 e 174.

Comparando-se a PR-4/1 com o levantamento da Codeplan, verifica-se que sequer são retratadas neste último as quadras 169, 170, 171 e 172, já que o espaço é ocupado pela “Caesb” (Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal). Na prática, porém, parte da Quadra 169, não ocupada pela Caesb, está repleta de casas:

**Figura 22:** Trecho da Quadra 169 Ocupado por Casas.



Fonte: Google Maps.

No que se refere à área ocupada pela Caesb (imagem à esquerda *supra*), onde funciona a Estação Elevatória de Esgotos, embora a lagoa de oxidação esteja em plena operação, inexistem riscos relacionados à população do entorno, pois não há exposição do esgoto ao meio ambiente. O único inconveniente possivelmente ocasionado é o odor nos períodos de clima seco, minimizado pelo sistema de contenção “Cortina Verde”<sup>585</sup>.

Acima das Quadras 108 e 108-A, embora não retratadas na PR-4/1, existem, ainda, as Quadras 129, 130 e 131, as quais são abrangidas pelo levantamento da Codeplan. Embora o mapa faça parecer que a Quadra 131 não esteja ocupada, efetivamente, todas elas são bastante adensadas.

<sup>585</sup> DALVI, Pâmela Sampaio. **Relatório:** APPs em uso no Setor Tradicional de Planaltina. Brasília, 2019. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**Figura 23:** Quadras 129, 130 e 131 na PR-4/1, no Levantamento da Codeplan, e na Prática.



Fonte: A Autora<sup>586</sup>.

Há, ainda, casos de expansão de Quadras, que não foram retratados nem na PR-4/1, nem no levantamento da Codeplan, motivo pelo qual parece cuidar-se de ocupação posterior. Nessa situação se enquadram a expansão das Quadras 6, 7, 175 e 184.

<sup>586</sup> Comparativos feitos a partir do Google Maps e de Plantas disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**Figura 24:** Expansão das Quadras 6, 7, 175 e 184.



Fonte: A Autora<sup>587</sup>.

<sup>587</sup> Comparativos feitos a partir do Google Maps e de Plantas disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Outro fator deve ser, ainda, considerado. Na Dúvida Registrária n. 2006.01.1.090919-9, o então oficial responsável pela serventia do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal, consoante o pedido formulado pela parte interessada<sup>588</sup>, encaminhou à Vara de Registros Públicos, para apreciação, a negativa de registro de escritura de venda e compra de imóvel localizado na Quadra 7 do Setor Tradicional. Em sua peça, argumentou que, “de acordo com a Planta aprovada em 1941 da cidade de Planaltina, então Goiás, atual Distrito Federal, não existe quadra 07 (do Setor Tradicional), sendo o local correspondente a uma praça de esportes, bem público de uso comum do povo”. Nessa linha, embora o Município de Planaltina, GO, tenha fornecido Alvará de Concessão, em 1993, registrado no 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, com descerramento de matrícula com base na Transcrição 303 do 1º Serviço de Registro de Imóveis de Planaltina, GO, não houve alteração cabível no loteamento, com aprovação do Distrito Federal. Por isso seria necessário apresentar “Certidão do Imóvel expedida pela Administração Regional reconhecendo oficialmente a quadra 07”. O magistrado responsável pela análise do feito, após dispor sobre a obrigatoriedade da inscrição imobiliária adequada do loteamento, mesmo antes da Lei 6.766 de 1979, como medida correcional administrativa acautelatória, com a finalidade de “prevenir eventual ocorrência de vícios registrários e salvaguardar direitos de terceiros adquirentes de boa-fé”, determinou “o bloqueio de todas as matrículas dos imóveis, cujos descerramentos se deram em situações semelhantes à matrícula sob apreciação”<sup>589</sup>.

Esse processo foi apensado aos autos n. 2008.01.1.075285-7, em que o mesmo oficial suscitou dúvida em virtude de pedido de retificação de matrícula, com o qual a interessada não concordou. Nessa oportunidade, a discussão envolveu imóvel localizado na Quadra 68, não enquadrada formalmente, pelas plantas do Setor Tradicional, como área pública. O ponto controvertido seria apenas a necessidade de retificação administrativa da área, tendo o suscitante destacado que bloqueou, nos termos da Dúvida n. 2006.01.1.090919-9, apenas os imóveis “que não tenham sido oficialmente reconhecidos pelo Distrito Federal (Quadras 06, 07 e 100, basicamente), e que foram negociados por meio de Alvarás de Concessão expedidos

---

<sup>588</sup> Lei 6.015 de 1973. Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimi-la [...].

<sup>589</sup> DISTRITO FEDERAL. Vara de Registros Públicos. **Dúvida Registrária 2006.01.1.090919-9**. Suscitante: Oficial do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Julgador: João Batista Gonçalves da Silva. Brasília, DF, 14 de maio de 2007. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20060110909199>>. Acesso em: 7 maio 2019.

na década de 1990”. Ainda de acordo com o suscitante, “a maior parte do Setor Tradicional de Planaltina” teria sido regularizada, nos termos do Decreto do GDF 9.105 de 6 de dezembro de 1985<sup>590</sup>.

Entretanto, como visto, o referido decreto caducou nos 180 dias seguintes à sua edição, em virtude da falta de registro das peças técnicas da regularização, na serventia imobiliária, a teor do art. 18 c/c art. 38, § 5º, e art. 40, da Lei 6.766 de 1979. Desse modo, é incorreta a afirmação de que, ressalvados os casos das quadras destinadas a praças, o restante da região estaria regularizado. Por outro lado, isso também não significa que todo o Setor Tradicional de Planaltina, DF, esteja em situação irregular, tendo em vista que, pelo art. 252 da atual Lei de Registros Públicos: “o registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido”. Desse modo, a princípio, os títulos transcritos no sistema de Transcrição das Transmissões poderiam prosseguir em sua cadeia dominial<sup>591</sup> — especialmente, pois o sistema anterior à atual Lei de Registros Públicos não exigia cuidado tão apurado do registrador, como o exigido no sistema contemporâneo, além de haver dúvida razoável quanto à imposição do registro do loteamento, anteriormente à Lei 6.766 de 1979, a teor do citado Decreto 3.079 de 1938, em confronto com o Decreto 4.857 de 1939.

A compreensão que se passou a ter da citada sentença de Dúvida, proferida nos autos n. 2006.01.1.090919-9, foi no sentido de que não obsteu apenas as matrículas das Quadras 06, 07 e 100, mas determinou o bloqueio de todas as matrículas cujos descerramentos tenham se dado com base na Transcrição 303. Nesse sentido passou a ser interpretada a expressão “em situações semelhantes à matrícula sob apreciação”, pra fins de bloqueio. Máxime porque parece revelar erro grave o ato do registrador que, a partir da Lei 6.015 de 1973 (que passou a

---

<sup>590</sup> DISTRITO FEDERAL. 8º Ofício de Registro de Imóveis. **Suscitação de Dúvida n. 2008.01.1.075285-7**. Brasília, DF, 2008. Disponível no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

<sup>591</sup> Assim, na Suscitação de Dúvida n. 2008.01.1.075285-7, a despeito de impugnação do Distrito Federal, no sentido de que os imóveis do Setor Tradicional não existem legalmente, o juízo entendeu possível a realização de atos registrais na matrícula — decorrente de transcrição específica da área nela mencionada (Transcrição 6270, fls. 206, do Livro 3-E do 1º Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás) —, depois de devidamente retificada, já que o lote em questão não seria abrangido por eventual regularização fundiária, de acordo com o art. 26 do Provimento do Conselho Nacional de Justiça 44 de 18 de março de 2015. Nos termos do mencionado dispositivo, “tendo ocorrido destaques parciais por motivo de usucapião, ou de registro de quaisquer títulos, a matrícula a ser aberta abrangerá somente a parte a regularizar-se no momento” (DISTRITO FEDERAL. Vara de Registros Públicos. **Dúvida Registrária 2008.01.1.075285-7**. Suscitante: Oficial do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Julgador: Ricardo Norio Daitoku. Brasília, DF, 4 de maio de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml16&ORIGEM=IN TER&CIRCUN=1&SEQAND=214&CDNUPROC=20080110752857>>. Acesso em: 7 maio 2019).

exigir a averbação do loteamento e do desmembramento na matrícula a ser dividida, conforme redação originária de seu art. 226) e, mormente, com a edição da Lei 6.766 de 1979 (cujo art. 18 passou a exigir o registro, no prazo de 180 dias da aprovação, do loteamento ou do desmembramento), promoveu a abertura de matrícula para lotes decorrentes de parcelamento não inscrito.

Em outros termos, pode-se afirmar que a atitude do registrador que, no período da Transcrição das Transmissões, inscrevia imóveis concedidos pelo município era até aceitável pela dubiedade da legislação então vigente, incluindo a normativa sobre parcelamentos, mais focada na proteção do promitente comprador do que propriamente na segurança e na certeza imobiliárias. Bastante distinta, porém, é a conduta do registrador que, já sob a égide da Lei de Registros Públicos, centrada na figura do imóvel, realiza a abertura de matrícula sem cuidados específicos com os princípios da especialidade<sup>592</sup>, da unicidade<sup>593</sup>, da continuidade<sup>594</sup> e da concatenação dos atos e registros<sup>595</sup>.

Tal interpretação está sendo objeto de discussão nos autos da Dúvida Registrária n. 0731721-82.2018.8.07.0015, ainda não julgada. De modo que, a princípio, todas as matrículas descerradas, pelo 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal (atualmente arquivadas

---

<sup>592</sup> A especialidade equivale à determinação de que toda matrícula deve referir-se a imóvel especificamente individualizado, com a necessária amarração geográfica (CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015 de 1973, com as alterações da Lei n. 6.212 de 1975, Lei n. 8.009 de 29.03.1990, e Lei n. 8.935 de 18.11.1994.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 203-205). No âmbito do registro de parcelamentos do solo, a especialidade é atingida pela inscrição do projeto, em que descritas as dimensões do imóvel originário e dos lotes resultantes do desmembramento ou loteamento.

<sup>593</sup> A unicidade designa a impossibilidade de duplo registro do mesmo bem de raiz. Nesse sentido, o art. 176, § 1º, inciso I, da Lei 6.015 de 1973 determina que “cada imóvel terá matrícula própria” — assim, haverá uma única matrícula para cada imóvel e apenas um imóvel por matrícula. Em caso de parcelamento, torna-se imperioso o registro do projeto na matrícula mestra, com o esgotamento de sua disponibilidade ou a averbação de remanescente, para viabilizar o descerramento das matrículas dos lotes. O que não pode ser feito é a abertura de matrícula do lote sem o registro prévio do parcelamento, o que redundaria na possibilidade de se inaugurar cadeias dominiais distintas para a mesma gleba, já que, por óbvio, a matrícula do todo compreende o espaço terrestre ocupado pela parte.

<sup>594</sup> A continuidade impõe que, em relação a cada imóvel, exista uma cadeia dominial à vista da qual só é feita a inscrição de certo direito se ela encontrar procedência em outra anterior, formando-se elos da corrente ininterrupta de assentos, que inspira confiança no público (CARVALHO, *op. cit.*, p. 252). Assim, o registro de imóveis inscreve dados de forma lógica e cronológica, de modo que, no caso do parcelamento, não há como abrir matrícula para a parte sem o registro da divisão do todo, ao menos não sem evidente quebra na continuidade registral.

<sup>595</sup> A concatenação dos atos e dos registros é uma faceta da continuidade, que determina a impossibilidade de saltos e soluções na lógica da filiação dominial lançada na matrícula (ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de Registros Públicos Comentada: Lei 6.015/1973.** Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1.225).

pelo 8º Ofício), a partir da Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina, Estado de Goiás, encontram-se bloqueadas<sup>596</sup> (*vide* Anexo J).

Há, ainda, desmembramentos aprovados pela Administração Regional, no período em que lhe era possível essa aprovação, mas que não podem ter acesso ao registro de imóveis, seja porque promovidos por quem já não era proprietário da gleba, seja porque a documentação técnica apresentada e aprovada é insuficiente para a realização dos atos, não sendo possível praticá-los sem violação frontal a princípios registrais.

Esse é o caso das Quadras 69/69-A, 71 e 72, cujo loteamento — em vista da abertura de diversas vias públicas, entre as quais: “Rua 2 de Abril, Av. Maranhão, Av. Salvador Coelho”, além da duplicação da “Av. Floriano Peixoto (antiga Bernardo Antônio)”<sup>597/598</sup> —, aprovado pela Administração Regional na forma de simples desdobro<sup>599</sup>, ainda que se

---

<sup>596</sup> A saber: 16.845, 16.930, 18.829, 19.239, 27.550, 27.553, 27.571, 34.151, 34.152, 34.165, 34.221, 34.246, 34.247, 34.248, 34.249, 34.250, 34.308, 34.352, 34.447, 35.910, 36.586, 36.587, 36.588, 36.589, 36.591, 36.592, 36.594, 36.595, 37.691, 37.753, 37.754, 37.958, 38.754, 41.421, 41.422, 40.272, 40.275, 42.785, 43.057, 43.228, 47.395, 47.396, 47.397, 47.398, 47.399, 47.400, 47.401, 47.402, 47.404, 47.405, 47.406, 47.407, 47.408, 47.409, 47.410, 47.411, 47.412, 47.413, 47.414, 47.415, 47.417, 47.418, 47.419, 47.420, 47.421, 47.422, 47.423, 47.424, 47.425, 47.426, 47.427, 47.428, 47.429, 47.430, 47.431, 47.432, 47.433, 47.434, 47.435, 47.436, 47.437, 47.438, 47.439, 47.440, 47.441, 47.442, 47.443, 47.445, 47.446, 47.446-A, 47.447, 47.448, 47.449, 47.450, 47.451, 47.452, 47.453, 47.454, 47.455, 47.456, 47.462, 65.585, 65.958, 66.041, 66.276, 66.851, 66.852, 77.581, 83.598, 86.384, 86.639, 86.647, 87.311, 88.931, 88.932, 88.940, 89.035, 89.343, 89.344, 91.273, 92.063, 92.161, 94.944, 94.949, 96.182, 99.243, 99.244, 103.404, 103.405, 103.406, 103.407, 103.408, 103.409, 103.410, 103.411, 103.412, 103.413, 103.414, 103.415, 103.416, 103.417, 103.418, 103.419, 103.420, 103.421, 103.422, 103.423, 103.424, 103.425, 103.426, 103.427, 103.428, 103.429, 103.430, 103.431, 103.481, 104.650, 104.657, 104.715, 105.449, 105.837, 115.787, 122.906, 123.373, 123.656, 123.876, 123.877, 124.319, 124.698, 125.934, 125.935, 125.936, 126.970, 126.971, 126.972, 126.973, 126.974, 126.990, 126.993, 126.994, 127.205, 127.547, 128.499, 128.546, 128.547, 128.853, 128.881, 129.180, 133.482, 133.483, 133.484, 134.028, 134.029, 133.760, 134.868, 137.895, 134.916, 134.917, 135.312, 139.001, 140.372, 141.683, 141.763, 142.696, 142.697, 143.832, 144.273, 144.293, 144.294, 144.295, 144.296, 144.297, 144.298, 144.299, 144.300, 144.324, 144.325, 144.580, 144.581, 144.835, 145.258, 145.407, 145.796, 145.797, 145.813, 145.815, 145.816, 145.822, 146.131, 148.192, 148.194, 148.290, 148.376, 148.614, 149.494, 153.985, 153.986, 154.405, 154.406, 154.804, 154.806, 154.808, 156.809.

<sup>597</sup> § 1º do art. 2º da Lei 6.766 de 1979: “Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”; § 2º do mesmo art. 2º: “Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, *desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes*”.

<sup>598</sup> DISTRITO FEDERAL. Administração Regional. **Certidão de Desmembramento n. 017 de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, p. 2.

<sup>599</sup> O desdobro consiste na divisão de imóveis que, de acordo com o prudente arbítrio do registrador, não se enquadre como empreendimento, justificando-se a inaplicabilidade dos rigores da Lei 6.766 de 1979, sem que se evidencie tentativa de burla à legislação de parcelamento do solo urbano (GALHARDO, João Baptista. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos**. Porto Alegre: IRIB; Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 31). Um bom exemplo é o caso do desdobro de trecho de lote destinado a incorporar-se a imóvel lindeiro; assim também o desdobro destinado à extinção de condomínio formado entre herdeiros. Uma vez aprovado o procedimento pelo setor urbanístico do município ou do DF, de modo simplificado, pela apresentação de planta e memorial descritivo, com anotação, registro ou termo de responsabilidade técnica, seria excessivamente rigoroso

interprete como possível, de acordo com a legislação da época (NGB 74/85, homologada pelo Decreto 9.105 de 1985), não é passível de inscrição. De fato, o parcelamento foi feito à luz da Transcrição 4.308 do Registro de Imóveis de Planaltina, GO, pelos herdeiros do proprietário ali descrito, sem se atentar para a informação averbada à margem do assento, sobre a existência de uma transcrição posterior. Justamente na transcrição seguinte, TR 21.488 da mesma serventia imobiliária, consta a informação de que o *de cujus*, um ano antes de seu falecimento, havia alienado o imóvel, que chegou a ser partilhado aos herdeiros do antigo proprietário por decisão judicial.

Tratando-se de ferimento ao princípio da continuidade registral, houve negativa de registro dos atos posteriores, realizados ao arripio da Transcrição 21.488 mencionada. O caso foi enviado ao juízo da Vara de Registros Públicos do Distrito Federal, por meio da Dúvida Registrária n. 0709515-74.2018.8.07.0015, ainda pendente de julgamento, embora já contenha parecer do Ministério Público, opinando pela inviabilidade do ingresso do título no fôlio real<sup>600</sup>.

Também é o caso das Quadras 141 e 142, desmembradas (embora se trate de um loteamento, com a abertura de trecho da Av. Maranhão e das Ruas 1º de Junho e Benjamin Constant) a partir das Transcrições 5.549 e 5.550, conforme Certidão de Desmembramento n. 009 de 1997. Ocorre que a divisão considerou a área global das transcrições, excluídos os trechos das vias públicas, equivalente a 24.200 m<sup>2</sup>, sem exigir a prévia unificação dos imóveis.

No caso, como a Administração não cuidou de estabelecer uma linha divisória entre os imóveis, permitindo a inscrição do desmembramento em separado, com o número de lotes correspondente a cada uma das glebas atingidas, não há como efetuar a divisão sem antes

---

exigir a documentação do art. 18 da Lei 6.766 de 1979. Em que pese aplicável apenas nas hipóteses em que não haja propósito de urbanização ou oferta pública, por vendas sucessivas (SÃO PAULO (Estado). Corregedoria-Geral da Justiça. Processo 2013/00125042. Recorrente: Belém Urbanizadora Ltda. Recorrido: MM. Juiz Corregedor Permanente do Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Francisco Morato. Relator: José Renato Nalini. São Paulo, SP, 17 de outubro de 2013. **Diário da Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 29 out. 2013), o desdobro foi utilizado pela Administração de Planaltina em casos nos quais era evidente a necessidade de aprovação de acordo com as exigências do registro especial, nos termos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

<sup>600</sup> DISTRITO FEDERAL. Ministério Público. **Parecer na Dúvida Registrária n. 0709515-74.2018.8.07.0015**. Brasília, 8 mar. 2019. Disponível em: <<https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listAutosDigitais.seam?idProcesso=661732&ca=0f4c446e0630dbaf7cea2c14c34a6159500fb856ee895cef68faabe343514d575283cd19399e3b046356d42fe8de8db5>>, mediante login e senha. Acesso em: 10 maio 2019.

unificar as áreas. A dificuldade, porém, reside no fato de os moradores não entrarem em acordo sobre os custos da realização do processo de unificação, que exige a elaboração de planta da área total, nem mesmo quanto à realização de levantamento para identificar os lotes localizados em cada transcrição. O fato de parte dos moradores desejar resolver a situação, mas a outra parte não concordar em fazer frente aos custos proporcionais do processo, impede o avanço do projeto.

Prosseguem, pois, problemas de toda sorte, como bem descreveu o “Documento para Discussão” de julho de 1984, da Codeplan, no âmbito do Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina, Distrito Federal, por efeito do já descrito Convênio Codeplan/Administração Regional de Planaltina. Há lotes registrados em serventias distritais, mas com dimensões divergentes; lotes transcritos em Planaltina, Goiás, não raro desprovidos de dimensões; processos de usucapião; ocupantes com documentação incompleta; títulos judiciais aguardando condições para registro; desmembramentos da Administração Regional, entre outros<sup>601</sup>.

Deveras, passados quase trinta e cinco anos desde a edição do referido documento, a situação permanece a mesma. Descrente da atuação do Poder Executivo, a população procura fazer valer seus direitos por meio do Poder Judiciário, aumentando-se o número de ações de usucapião.

Com efeito, há divergências sobre o uso do instituto da usucapião como forma de regularização fundiária, sobretudo, pois, ao se admitir a prática de forma indiscriminada, há o risco de se inviabilizar a remoção de moradores, quando esta é necessária, por exemplo, para ampliação de vias públicas, de modo a torná-la acessíveis pelo Corpo de Bombeiros, quando, pela ocupação, sejam demasiado estreitas, ou pela necessidade de retirada dos moradores de áreas de risco. Caso tenha havido usucapião, a atuação do Estado se torna mais difícil, ao invés de simplesmente oferecer moradias em outras localidades, terá que se valer do procedimento de desapropriação.

---

<sup>601</sup> COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Documento para Discussão**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Síntese da Problemática Administrativa. Brasília: CODEPLAN, jul. 1984. In: Ação Cautelar n. 031688/93. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 29.

A legislação revogada, art. 51, § 1º, da Lei 11.977 de 2009, estabelecia que o projeto de regularização fundiária não seria exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

Por outro lado, a atual normativa de regência não repete a mesma disposição. Pelo contrário, estabelece no art. 36, inciso V, da Lei 13.465 de 2017, a necessidade de que o projeto urbanístico de regularização fundiária contenha indicação de eventuais áreas já usucapidas; e prevê, no art. 15, inciso II, do mesmo diploma legal, a usucapião como possível instrumento a ser empregado no âmbito da Reurb.

Nos tribunais, a questão encontra divergentes soluções a depender da Corte de Justiça considerada. A maior parte admite a possibilidade de usucapião de imóveis irregulares, tanto de loteamentos ilegais, quanto de condomínios informais, o que não é o caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (*vide* Apêndice C).

Na hipótese específica do Setor Tradicional de Planaltina — DF, a profusão de demandas envolvendo idêntica matéria de direito levou o juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal a propor Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)<sup>602</sup>, solicitando a unificação da jurisprudência “quanto à tese jurídica de possibilidade de se adquirir a propriedade de bem imóvel, por usucapião, ainda que pendente de regularização urbanística”, tendo em vista a inércia do Poder Público na região. No julgado, considerando-se que há imóveis particulares na referida área, decorrentes de transcrições de alvarás de concessão emitidos pelo Município de Planaltina, Estado de Goiás, e tendo a Administração Regional reconhecido a possibilidade de individualizar, por certidão, os lotes existentes, entendeu-se ser possível, excepcionalmente, a usucapião, até mesmo porque o loteamento não é apenas consolidado, como dotado da necessária infraestrutura, motivo pelo qual não há risco de violação às normas urbanísticas. Ademais, destacou-se não ser condicional a sentença que, em ação de usucapião, reconhece a

---

<sup>602</sup> Código de Processo Civil. Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. [...] Art. 977. O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal: I - pelo juiz ou relator, por ofício [...].

propriedade, ainda que somente seja registrável após o procedimento de regularização fundiária<sup>603</sup>.

Apesar desses fatores, o Setor Tradicional de Planaltina, DF, possui, no geral, adequada infraestrutura urbana, que compreende asfaltamento, iluminação pública e distribuição de energia elétrica domiciliar, gestão de resíduos, acesso a serviços públicos de saúde, abastecimento de água e coleta de esgoto, além de outros equipamentos públicos, urbanos e comunitários. Cuida-se de região não classificada pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) como área de interesse social (ARIS), pois ocupada por população não caracterizada como de baixa renda, sob o ponto de vista da predominância.

Examinada a história e a situação atual do Setor Tradicional, de modo a bem compreender os problemas existentes, passa-se, finalmente, para o exame da regularização da área, sob a ótica da Lei 13.465 de 2017, além da fixação de parâmetros de aplicação normativa.

---

<sup>603</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Câmara de Uniformização. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Processo 20160020487363IDR (0051558-83.2016.8.07.0000). Requerente: Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 29 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 05 dez. 2018, p. 3, 9-10 e 18.

### **CAPÍTULO 3: Parâmetros para a Aplicação do Novo Marco Legal à Luz do Caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF**

A irregularidade fundiária é, sem dúvidas, uma condição que traz malefícios para diversos seguimentos e, no Brasil, torna-se mais complexa e agravada ao longo dos anos, desde o período colonial. Para o morador, impede a obtenção de empréstimos e recursos destinados à melhoria de sua condição de vida; além do fato de que, a falta de título dominial, gera insegurança jurídica, impossibilita a sucessão hereditária segura e reduz o estímulo a investimentos no imóvel, diante do risco de se perder a aplicação. Para a sociedade, a irregularidade de ordem urbanística enseja transtornos na mobilidade urbana, em decorrência de problemas na largura das vias, além de dificuldades na sua articulação. De igual modo, a falta de infraestrutura adequada e de equipamentos urbanos e comunitários acarreta maiores custos em outros setores, como o da saúde pública. Para o Poder Público, os núcleos urbanos irregulares geram ônus político-financeiros, pois dificultam o acesso a dados essenciais para a elaboração de políticas públicas (sociais, urbanísticas e ambientais), para a definição de áreas prioritárias a investimentos, além da perda na arrecadação, pela não cobrança de tributos (como os impostos de transmissão imobiliária). Apesar dessas constatações, estima-se que o Brasil tem cerca de metade dos imóveis urbanos existentes com algum tipo de irregularidade<sup>604</sup>.

No caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF, especificamente, os problemas se avolumam sob a ótica da insegurança fundiária e da falta de titulação, bem como em relação à arrecadação tributária, decorrente do imposto de transmissão. Há também problemas de índole ambiental, embora, sob a ótica urbanística, não existam grandes intervenções a serem feitas na referida área.

#### ***3.1 A Reurb sob a Ótica da Regularização do Setor Tradicional de Planaltina — DF***

O Setor Tradicional, sem dúvidas, caracteriza-se como localidade com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima

---

<sup>604</sup> BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17, no âmbito da ADI n. 5.787**, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultaProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 3 nov. 2018, p. 2-3.

de parcelamento, de difícil ou impossível reversão — considerados o tempo da ocupação, que precedeu à própria instalação do Distrito Federal, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos. Também foi constituído de modo irregular (por falta do necessário registro imobiliário), não sendo possível a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida à legislação à época vigente. Desse modo, a ele se aplica o procedimento da Reurb.

Ressalvadas algumas quadras e ruas específicas, o Setor Tradicional, até pela antiguidade do parcelamento, possui boa infraestrutura urbana, inclusive reconhecida pela Câmara de Conciliação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, no julgamento do IRDR n. 8<sup>605</sup>. Desse modo, o projeto, além de algumas pequenas intervenções urbanísticas e da necessidade de adequações ambientais referentes à ocupação de APPs, para a maior parte da população residente, será centrado na titulação.

Trata-se de localidade não reconhecida como de baixa renda, nem inserida em ZEIS, portanto, a modalidade de regularização aplicável é, na maior parte da área (excluída a parcelada antes de 1979), a Reurb-E. De fato, a informalidade que precisa ser regularizada, no Brasil, não se relaciona, exclusivamente, “à conhecida situação das favelas — a qual cristaliza o ponto mais extremo —, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado”. Não decorre, portanto, necessariamente, de situações de pobreza<sup>606</sup>. Entretanto, ao contrário do que foi afirmado pelo legitimado, na petição inicial da ADI 5.787, os moradores do Setor Tradicional não são pessoas que optaram “pela irregularidade fundiária pela exclusividade de poder morar em área ambientalmente privilegiada ou como forma de pagar menos pelo imóvel cuja regularização é incerta”<sup>607</sup>.

No caso do Setor Tradicional de Planaltina, DF, os moradores foram induzidos a erro, com notável aparência de legalidade, por atos dos poderes públicos. Inicialmente, pelo

---

<sup>605</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Câmara de Uniformização. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Processo 20160020487363IDR (0051558-83.2016.8.07.0000). Requerente: Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 29 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 05 dez. 2018, p. 10.

<sup>606</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, DF: 21 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2017, p. 10.

<sup>607</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 7-9.

Município de Planaltina, Estado de Goiás, proprietário da terra, que alienou os lotes à população, a despeito de não ter diligenciado o registro do parcelamento na serventia imobiliária ou sequer outorgado títulos válidos de transferência, mas apenas alvarás de concessão; e, mais tarde, pelo próprio Distrito Federal, que chegou a aprovar, por decreto, plantas, memoriais descritivos e normas de edificação, uso e gabarito do setor, mas, ao não finalizar os atos cabíveis, notadamente, sob os aspectos registrais (ausência de registro do projeto na serventia imobiliária competente), optou por manter o loteamento na irregularidade.

A afirmação sobre a aplicabilidade da Reurb-E, por certo, leva em conta a predominância, servindo apenas em um primeiro momento. Contudo, afirma-se que, embora em menor quantidade, também há, aparentemente, casos de interesse social no Setor Tradicional de Planaltina, DF, os quais devem ser precisamente identificados no estudo socioeconômico, a ser feito ao final do procedimento da Reurb, para fins de titulação. Nessa medida, na segunda classificação da Reurb, durante a fase de saneamento do processo administrativo (art. 28, inciso IV) e antes da escolha dos instrumentos a serem aplicados, a definição da modalidade, de interesse social ou específico, a incidir em cada unidade imobiliária, de modo isolado, de acordo com o § 4º e o § 7º, *in fine*, do art. 5º do Decreto 9.310 de 2018, deve levar em conta o padrão construtivo dos imóveis conjuntamente com a renda familiar dos moradores<sup>608</sup>.

**Figura 25:** Imóveis de Padrões Aparentemente Indicativos de Interesse Social no Setor Tradicional de Planaltina — DF.



---

<sup>608</sup> SOARES, Alexandra Fátima Saraiva; SILVA, Luís Fernando de Moraes; SILVA, Lucas Rogério Viera. A gestão de ocupações urbanas em áreas de preservação permanente. **IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**. São Bernardo do Campo — SP, p. 1-10, 26 a 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-023.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2019, p. 6.



Fonte: Google Maps.

Reafirma-se a importância da dupla classificação da Reurb — a primeira, para a definição do modo de seu processamento, e a segunda, para o desenho da política pública de regularização sob a ótica da justiça social<sup>609</sup>. Por certo, não é justo que pessoas de alta renda, proprietárias de imóveis de especial padrão construtivo, embora localizados em comunidades carentes, possam se valer das benesses próprias da Reurb-S. Do mesmo modo, não faz sentido impor a pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social o custeio da Reurb-E, pelo simples fato de seus imóveis estarem localizados em áreas ocupadas predominantemente por pessoas de classes média ou alta.

Como será visto, porém, a uma boa parte da área aplica-se não às regularizações de interesse social ou específico, mas a Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos, tendo em vista o loteamento realizado anteriormente à edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979, a partir dos anos 1930.

Nada obstante a nova lei dispense a localização da área na zona urbana, para fins da Reurb, no caso do Setor Tradicional, o argumento sobre a pretensa violação à competência normativa local perde sua importância, tendo em vista estar localizado na zona urbana, de acordo com o PDOT. O setor será beneficiado, porém, da dispensa legal de percentuais de áreas destinadas ao uso público, pois algumas quadras e espaços inicialmente atribuídos a equipamentos urbanos foram loteados e vendidos, estando ocupados por residências.

---

<sup>609</sup> O termo “justiça social” é empregado no sentido que lhe empresta John Rawls, cujo objeto primário é a estruturação do modo pelo qual as instituições distribuem direitos e deveres, bem como fixam a divisão de vantagens oriundas da cooperação social (RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 7-8). Assim, a teoria da justiça como equidade propõe os seguintes princípios: existência de um sistema adequado de liberdades e direitos básicos assegurado a todos; garantia de igualdade de oportunidades; e — no que interessa mais precisamente a este tópico — *manutenção de desigualdades tão somente para proporcionar maiores vantagens aos membros mais desfavorecidos da sociedade* (RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 207-208).

Em casos pontuais, sobretudo, os imóveis localizados às margens dos cursos d'água, serão beneficiados pela possibilidade de dispensa de exigências referentes ao tamanho dos lotes a serem regularizados. Por certo, intervenções urbanísticas são necessárias e constituem um dos fundamentos essenciais da Reurb, mas casos há nos quais a manutenção de parâmetros rígidos inviabilizaria de maneira categórica a regularização, já que sua implementação prática demandaria grandes remoções e investimentos tão vultosos a ponto de se tornarem impeditivos. Nesses casos, a manutenção do dever legal de atingir o ótimo — na prática, impossível —, poderia implicar no impedimento ao alcance de um bom resultado viável.

Outro aspecto relevante para o setor é o disposto no art. 13, § 4º, da nova lei, c/c o § 6º do art. 5º do Decreto 9.310 de 2018, que autorizam a regularização de unidades não residenciais na Reurb-E — compreendida como avanço significativo em comparação ao disposto na legislação anterior, que restringia a legalização a ocupações com finalidade de moradia<sup>610</sup>. Diversos pontos comerciais estão localizados na região, até mesmo em decorrência da autorização que fora dada na NGB 74/85.

**Figura 26:** Imóveis de Uso Comercial no Setor Tradicional de Planaltina — DF.



Fonte: Google Maps.

Pode-se dizer que haveria mesmo uma violação à proibição de comportamentos contraditórios se o Distrito Federal, que estimulou ocupações não residenciais na região, intentasse vedar, no âmbito da Reurb, a legalização de imóveis de uso misto ou comercial.

Com efeito, é comum, nos mais diversos ordenamentos, o flerte dos juristas com o princípio jurídico ou a cláusula geral de repreensão à incoerência, entretanto, sob a ótica da tutela da confiança, a proibição de comportamentos contraditórios ganha conteúdo substancial, no sentido de vedação à ruptura da confiança despertada. Tal princípio decorre da

---

<sup>610</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana idealizado pela Lei 13.465 de 2017 (arts. 9º a 54). In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária** — Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters, p. 19-39, 2018, p. 24-25.

previsão constitucional da solidariedade social, tanto de forma direta, como por outros meios que lhe sejam de expressão mais concreta, a exemplo das disposições da igualdade e da moralidade administrativa, aplicando-se em todos os ramos do Direito, inclusive em face da Administração Pública<sup>611</sup> e na seara do Direito Urbanístico, para balizar o instituto da regularização fundiária.

Ademais, mesmo que assim não fosse, é certo que o fenômeno poliédrico da cidade não se satisfaz com a simples regularização de imóveis residenciais — o que atende a apenas um dos diversos aspectos do direito à cidade, que inclui também a legalização de atividades e o incentivo ao desenvolvimento do comércio local, imprescindível para atender as necessidades da população da respectiva região<sup>612</sup>. É imperiosa a legalização de imóveis dotados de outros usos, como mistos, comerciais, institucionais e públicos, já que a cidade é dinâmica, e compreende funções não deduzíveis tão somente ao direito social à moradia adequada.

A cidade é, pois, importante para o capital em geral, incluindo o industrial, o comercial e o financeiro, na medida em que oferece vantagens para o seu desenvolvimento, enquanto “espaço que aglomera e concentra o mercado, o comércio, atividades financeiras e outras unidades produtivas”<sup>613</sup>. De outra parte, os pontos comerciais são também fundamentais para a qualidade de vida no meio ambiente das cidades, por oferecer comodidade aos seus habitantes, na obtenção de bens e serviços, sem a necessidade de grandes deslocamentos, além de garantir empregos e circulação de renda à comunidade — relevantes para a formação de uma economia local próspera.

Prosseguindo no exame do Setor Tradicional, é especialmente importante, ainda, para a regularização da região, a previsão legal sobre a possibilidade de legalização de imóveis situados em APPs, mediante elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, § 2º, da Lei 13.465 de 2017). De fato, o resgate de direitos, por meio da regularização fundiária, engloba o direito ao meio ambiente ecologicamente

---

<sup>611</sup> SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório**: tutela de confiança e *venire contra factum proprium*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 49, 99 e 102-103.

<sup>612</sup> WEBER, Max. The nature of the city. In: SENNETT, Richard (ed.). **Classic Essays on the Culture of Cities**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1969, p. 24.

<sup>613</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 44.

equilibrado<sup>614</sup>, impondo-se a universalização do saneamento básico nas áreas objeto da intervenção, a obrigação de recuperação de trechos degradados não regularizáveis<sup>615</sup>, além da limitação das ocupações em áreas ambientalmente sensíveis e a adequação de construções, para que não resultem no assoreamento dos cursos d'água existentes — no caso do Setor Tradicional, os Ribeirões Mestre D'Armas, São Bartolomeu e o Córrego Atoleiro.

Vale rememorar que tais estudos se aplicam apenas às parcelas dos núcleos urbanos especificamente situados em áreas ambientalmente sensíveis, o que, decerto, é um trecho pequeno do Setor Tradicional, considerado em toda a sua extensão. Isso não retira, porém, sua importância para a melhoria do meio ambiente local.

O art. 12 da Lei 13.465 de 2017 estabelece que a aprovação municipal ou distrital da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o ente local contar com órgão ambiental capacitado. Nesse sentido, é competência especificamente municipal ou distrital o processamento administrativo, a análise e a aprovação dos projetos de regularização (art. 30, inciso II), a quem é dado legislar sobre especificidades do rito e dispor sobre os órgãos responsáveis pela aprovação. Não havendo procedimento local específico para a Reurb, como no caso do Distrito Federal, aplica-se o rito de licenciamento urbanístico e ambiental já existente, próprio dos parcelamentos urbanos novos.

Assim, no caso do Setor Tradicional, a aprovação urbanística compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e o licenciamento ambiental é feito pelo Instituto Brasília Ambiental (Ibram), órgão distrital capacitado para tanto — a quem compete a emissão da licença prévia e das licenças de instalação ou de operação, sendo somente as duas últimas aptas a viabilizar o registro do loteamento. Além dos órgãos citados, é necessária a oitiva do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam), nos termos do art. 291 da Lei Orgânica do Distrito Federal; e a decisão do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (Conplan), consoante o art. 39 do mesmo diploma c/c a Lei Complementar 889 de 25 de julho de 2014. O procedimento de aprovação culmina com a edição de um decreto pelo Governador, conforme o art. 100, incisos VII e XXVI, da Lei

---

<sup>614</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 175.

<sup>615</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017, p. 126.

Orgânica do Distrito Federal e arts. 70, 71 e 117 da Lei Complementar 803 de 25 de abril de 2009.

O início do procedimento da Reurb, quanto ao Setor Tradicional, nos termos do art. 24, § 15, do Decreto 9.310 de 2018, já conta com farta documentação: a certidão de titularidade será a da Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina, Estado de Goiás; e o levantamento topográfico georreferenciado, o memorial descritivo e a planta do perímetro estão bastante adiantados, consoante os trabalhos elaborados pela Codeplan.

A partir desse ponto, cumprirá ao DF notificar o Município de Planaltina, GO, titular da área — embora já o tenha feito em outras oportunidades, como forma de se evitarem discussões sobre a validade do processamento da Reurb —, os eventuais proprietários cujas inscrições prediais sejam atingidas pelo projeto, além da Terracap (proprietária do imóvel onde localizado o Setor Oeste), a Administração Regional (responsável pelas vias públicas) e o Ibram (órgão ambiental de fiscalização das áreas ambientalmente sensíveis, como as APPs), por serem confrontantes da área. A todos deve ser assegurado o prazo de 30 dias para eventuais impugnações. Sugere-se, ainda, a publicação de um Edital de chamamento de eventuais interessados, para viabilizar oposições, em que conste a descrição resumida da área e, de acordo com o art. 20, § 2º, da Lei 13.465 de 2017, um pequeno desenho, com a localização da região. A sugestão deve-se à pulverização de proprietários, a serem excluídos da Reurb — malgrado possam ser atingidos por ela —, por já terem unidades legalizadas em virtude de usucapião ou registro de títulos de qualquer espécie, quanto aos lotes transcritos no Registro de Imóveis de Planaltina, GO, no 1º e no 3º Ofícios do DF ou já matriculados no 3º ou no 8º Ofícios do DF, cuja notificação pessoal inviabilizaria o procedimento.

Quanto à elaboração do projeto de regularização fundiária, em que pese a lei determinar ser responsabilidade dos beneficiários, no caso da Reurb-E (art. 33, parágrafo único, inciso II, da Lei 13.465 de 2017), especificamente em relação ao Setor Tradicional, já que a desídia continuada dos órgãos públicos gerou sensível agravamento da situação, entende-se que o projeto deveria ser ultimado inteiramente pelo Distrito Federal — se assim entender, mediante cobrança posterior ao Município de Planaltina, GO, mas não aos beneficiários da regularização.

O mesmo se diga quanto às poucas melhorias urbanísticas, e as compensações ambientais devidas, tendo em vista que a ocupação das APPs foi estimulada pelo próprio

município parcelador, então responsável pela condução urbanística e ambiental da região. Nada obstante, para que os moradores não compreendam tais benesses, equivocadamente, como autorização para novas supressões de vegetação e/ou construções em áreas de proteção, impõe-se a conscientização dos afetados, em campanhas articuladas e audiências públicas, bem como a realização de termos de compromisso firmados pelas autoridades competentes e pelos beneficiários, na forma do art. 38, § 2º, da lei federal, estabelecendo-se as restrições de uso e edificação cabíveis — o que serve para aclarar atos e responsabilidades e estimular, como título executivo extrajudicial, a não realização de comportamentos lesivos ao meio ambiente, evitando-se novas ocupações em APPs<sup>616</sup>.

Deve-se lembrar que a implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, a critério do município ou do DF (art. 36, § 3º, da Lei 13.465 de 2017). O ideal é, por certo, que seja feito de modo anterior ou concomitantemente, para que não haja riscos da inefetividade da determinação, por desídia do ente processante.

Sobre o projeto de regularização, no caso do Setor Tradicional, já existem a planta do perímetro e o memorial descritivo da área. O levantamento planialtimétrico e cadastral, por sua vez, deverá ser atualizado, pois, conforme demonstrado, inúmeras ocupações não mais correspondem ao que foi levantado nos anos 1980.

A despeito dos §§ 1º a 5º do art. 29 do Decreto 9.310 de 2018, que tratam do georreferenciamento das unidades imobiliárias a serem regularizadas, entende-se suficiente a definição do perímetro mediante vértices determinados por coordenadas de latitude, longitude e altitude, de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro, utilizando-se o material já levantado no setor. Esse procedimento é satisfatório para afastar o risco de sobreposições, sendo desnecessário idêntico levantamento para cada lote. Não é mesmo razoável que a pretensão governamental de criação do cadastro territorial nacional (SINTER) onere desnecessariamente a regularização fundiária, a qual é medida indispensável à garantia da função social da cidade<sup>617</sup>.

---

<sup>616</sup> *Ibid.*, p. 199-201.

<sup>617</sup> O princípio da função social da cidade traduz-se na ideia fundamental de promoção do bem de todos, assegurando-se aos que nela habitam, em igualdade de condições, as funções básicas da urbe (CARMONA,

No que se refere aos acidentes geográficos e ao sistema viário, o estudo já se encontra bastante adiantado, tendo em vista o levantamento feito pela Codeplan, que pode ser aproveitado quanto ao ponto.

O Quadro Demonstrativo das Unidades Imobiliárias, anexo ao Memorial, certamente, terá de ser refeito, como mencionado em relação ao levantamento planialtimétrico e cadastral, em vista das novas ocupações existentes, a exemplo das vendas, pelo Município de Planaltina de Goiás, durante os anos 1990, por efeito do Edital de Concorrência Pública 003 de 1993. As mesmas considerações são aplicáveis ao projeto urbanístico, até mesmo porque, como mencionado, a Codeplan deixou de considerar as Quadras 140 e 186, que existiam na PR-4/1, mas não foram contempladas no levantamento dos anos 1980.

É imperioso ter em conta, ainda, a ocupação de parte da Quadra 169, indicada pela Codeplan como atribuída à Caesb, e as expansões das Quadras 6, 7, 175 e 184. Sugere-se também a atribuição de letras diferenciadoras para as quadras com números duplicados. Tais questões não podem ficar à margem do projeto, como na tentativa idealizada pela Codeplan, pois um setor “malsucedido é aquele que se encontra sobrecarregado de deficiências e problemas e cada vez mais inerte diante deles”<sup>618</sup>, motivo pelo qual se faz necessário o enfrentamento de todas as dificuldades da região.

O estudo preliminar das desconformidades e da situação da área também deverá ser atualizado, havendo novas ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, como a expansão da Quadra 184. Em relação a essa quadra especificamente, devem as autoridades competentes cuidar para a conscientização dos moradores, de modo a restar claro o fato de que novas ocupações não serão toleradas.

Estudos técnicos específicos são necessários, de modo geral, em relação às Quadras localizadas em APPs — no total, 27, havendo 149 lotes sobrepostos às áreas de proteção (*vide* Figura 28 e Tabela 5 a seguir) —, a teor do art. 65 da Lei 12.651 de 2012. Não se pode perder de vista, quanto ao ponto, que os mencionados estudos devem apontar a possibilidade de efetiva melhoria ambiental, para viabilizar a manutenção das construções existentes. De fato,

---

Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 79).

<sup>618</sup> JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução de Maria Estela Heider Cavalheiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 123.

não prospera a alegação da teoria do fato consumado pela simples ocupação da área, com tolerância do Distrito Federal, por muitos anos, já que a situação não se consolida no tempo, pois a necessidade de respeito ao meio ambiente equilibrado não se coaduna com a perpetuação de um suposto direito de poluir<sup>619</sup>. Por isso, a despeito da previsão legal, é indispensável que os estudos técnicos apontem não apenas a viabilidade de melhorias, mas também as compensações ambientais exigíveis, para que possam ser mantidas as ocupações em APPs.

Ainda no que tange às mencionadas ocupações em áreas de preservação, deve-se instruir o projeto com os seguintes elementos: caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da localidade; identificação dos recursos ambientais, de passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da região; especificação e avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais no setor de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; especificação da ocupação consolidada existente; identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; indicação das faixas em que devem ser resguardadas as características típicas das APPs com a devida proposta de recuperação de degradação e daquelas não passíveis de regularização; avaliação dos riscos ambientais; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização e, finalmente, demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população aos corpos d'água, se cabível (art. 65, § 1º, da Lei 12.651 de 2012).

Como é sabido, as APPs são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, que têm como função ambiental a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, facilitando o fluxo gênico de fauna e flora, protegendo o solo e assegurando o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II, da Lei 12.651 de 2012). Por isso a intervenção nessas áreas somente é admitida por lei nas

---

<sup>619</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 28.220/DF. Agravante: Associação dos Moradores do Córrego das Antas e Outros. Agravado: Distrito Federal. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 18 de abril de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 abr. 2017.

hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8º, *caput*, do mesmo diploma legal).

De fato, “as normas que regulam as APPs estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana”, de modo que o exame caso a caso pelo Poder Público consiste na solução técnica mais adequada<sup>620</sup>. Nem por isso deve o Distrito Federal se descuidar, porém, de criar parâmetros procedimentais para o licenciamento ambiental, minudenciado as exigências do estudo técnico, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental.

Exige-se, ainda, a manutenção de faixa não edificável, com largura mínima de 15m de cada lado, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água — o que deve ser avaliado em relação aos Ribeirões Mestre D’Armas e São Bartolomeu e ao Córrego Atoleiro, no caso do Setor Tradicional. Tal faixa pode ser, entretanto, redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato de tombamento, em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural (art. 65, §§ 2º e 3º, da Lei 12.651 de 2012).

No Setor Tradicional, são tombados pelo Distrito Federal somente o Museu Histórico de Planaltina<sup>621</sup> e a Igreja de São Sebastião<sup>622</sup>, embora tenha havido a tentativa de definição de uma relevante poligonal como Área de Interesse de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, dentro da referida região<sup>623</sup>, bem como esteja submetido ao Instituto do

---

<sup>620</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 361.

<sup>621</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 6.939 de 19 de agosto de 1982. Dispõe sobre o tombamento provisório do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, Distrito Federal e respectivo mobiliário histórico. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 19 ago. 1982. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/9150/Decreto\\_6939\\_19\\_08\\_1982.html](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/9150/Decreto_6939_19_08_1982.html)>. Acesso em: 5 ago. 2019.

<sup>622</sup> DISTRITO FEDERAL. Decreto 6.940 de 19 de agosto de 1982. Dispõe sobre o tombamento provisório da Igreja de São Sebastião — Planaltina, Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 19 ago. 1982. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=9151](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=9151)>. Acesso em: 5 ago. 2019.

<sup>623</sup> O projeto de lei de plano diretor local especificava como Área de Interesse de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural a poligonal traçada entre as seguintes vias: “Avenida Hugo Lobo, entre a Rua 13 de Maio e a Rua Eugênio Jardim; Rua Eugênio Jardim, entre a Avenida Hugo Lobo e a Rua 1º de Junho; Rua 1º de Junho, entre a Rua Eugênio Jardim e a Rua Benjamim Constant; Rua Benjamim Constant, entre a Rua 1º de Junho e a Avenida Maranhão; Avenida Maranhão, entre a Rua Benjamim Constant e a Rua Padre Jurandir Ribeiro; Rua Padre Jurandir Ribeiro; Rua Salvador Coelho, entre a Rua Padre Jurandir Ribeiro e a Rua 13 de Maio; Rua 13 de Maio, entre a Avenida Salvador Coelho e a Avenida Hugo Lobo”. Embora tenha sido arquivado permanentemente em 18 de outubro de 2007, por pedido de retirada de tramitação, tal dado deve ser considerado (DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar 146 de 2006**. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Planaltina/ RA-VI, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília, DF, 8 fev. 2006. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!146!2006!visualizar.action>>. Acesso em: 5 ago. 2019, art. 17, inc. I).

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) o Processo n. 733 de 1964, em fase de instrução, solicitando o tombamento do conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico de Planaltina<sup>624</sup>.

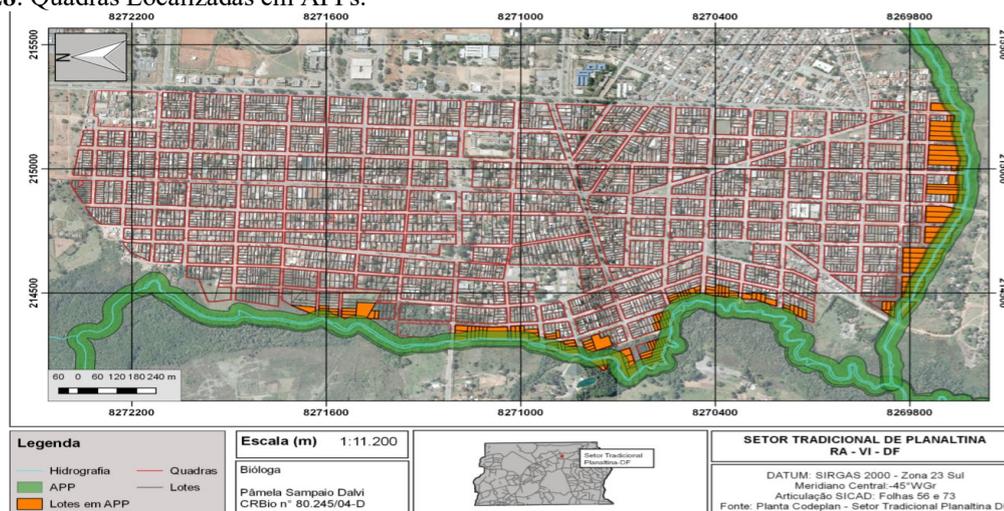
**Figura 27:** Área de Interesse de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, no Setor Tradicional de Planaltina, Indicada em Projeto de Lei Arquivado.



Fonte: DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar 146 de 2006.** Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Planaltina/ RA-VI, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília, DF, 8 fev. 2006. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!146!2006!visualizar.action>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

Ao menos aparentemente, a área indicada como de interesse histórico, artístico e cultural (assinalada, na figura 27, pela cor lilás) não afetaria a faixa não edificável de 15m ao longo dos cursos d'água, representados, à esquerda, por uma linha na cor roxa.

**Figura 28:** Quadras Localizadas em APPs.



<sup>624</sup> BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). **Bens tombados e processos de tombamento em andamento:** Distrito Federal. Brasília, 17 nov. 2017. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Distrito\\_federal\\_bens\\_tombados\\_novembro\\_2017.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Distrito_federal_bens_tombados_novembro_2017.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2019.

Fonte: DALVI, Pâmela Sampaio. **Relatório:** APPs em uso no Setor Tradicional de Planaltina. Brasília, 2019. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**Tabela 5:** Lotes Sobrepostos a APPs.

QUADRA	LOTES	QUADRA	LOTES
115	1E, 1F, 2, 3, 4, 5	162	9,10,11,12,13,14,15,16,17,18
116	1,2,3,4,5E,5F	164	9,10,11,12,13,14,15
120	1E,1F,2,2A,3,4E,4F,4G	166	8,9,10,11,12
131	1	168	12,13,14,15,16,17
140	1,2,3	*181	9
*143	1,11	*188	8,9,10,11,12,13,14
*147	1,2,3,4,5,6,7,8,9	*189	5,6,7,8
149	1,2,3,7,8,9,10	192	1,2,3
151	12,13,14,15	*195	1,2,3
*152	1,2,3,4,5,6,7,9	*197	1,2,3,4,5
155	2,3,15,16,17,18,19,20	*199	1,2,3,4
*156	1,2,3,5,6,7,8	*200	2,3,4,5
159	7,8,9,10,11,12,13,14,15,16	*201	1
*160	3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16		

\* As quadras destacadas, até o momento, não possuem construções nem ocupações.

Fonte: DALVI, Pâmela Sampaio. **Relatório:** APPs em uso no Setor Tradicional de Planaltina. Brasília, 2019. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**Figura 29:** Lotes de Expansão Respetivamente nas Quadras 116 e 166 Sobrepostos em APPs.



Fonte: DALVI, Pâmela Sampaio. **Relatório:** APPs em uso no Setor Tradicional de Planaltina. Brasília, 2019. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Prosseguindo no exame do setor, sobre as respectivas edificações, entende-se que, por sua grande diversidade, a melhor opção seria regularizá-las individualmente, em estágio posterior, conforme autoriza o art. 31, § 3º, da Lei 13.465 de 2017.

Quanto ao disposto no art. 31, § 8º, do Decreto 9.310 de 2018, que menciona a necessidade de enumeração das “áreas já usucapidas”, observa-se que, no Setor Tradicional, a indicação deve abranger também as áreas já transcritas ou matriculadas, cuja regularização se afigura desnecessária. Para tanto, é indispensável a realização de levantamento em todos os escritórios imobiliários que já foram responsáveis pelo referido setor. A obtenção desse

documento certamente não será uma operação simples, diante dos inúmeros registros existentes, em diversas serventias, muitos dos quais dotados de precárias descrições, não raro incompatíveis com os cadastros administrativos, já informados por desmembramentos autorizados, embora não inscritos no serviço imobiliário competente.

Trata-se, entretanto, de levantamento extremamente relevante, para a garantia da continuidade das cadeias dominiais existentes, com os registros de propriedade e outros direitos reais já constituídos, evitando-se insegurança e soluções traumáticas que, por certo, não receberiam o necessário apoio da população local.

Devem ser incluídas na Reurb, porém, as matrículas que tenham sido descerradas com base na Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina, GO, em torno das quais gravita discussão a respeito de sua validade jurídica. Do mesmo modo, a regularização deve abranger os imóveis das Quadras 69/69-A, 71, 72, 141 e 142, cujo loteamento foi aprovado pela Administração Regional, mas, como mencionado, não é passível de ingresso no registro predial, por problemas relacionados aos princípios registrais.

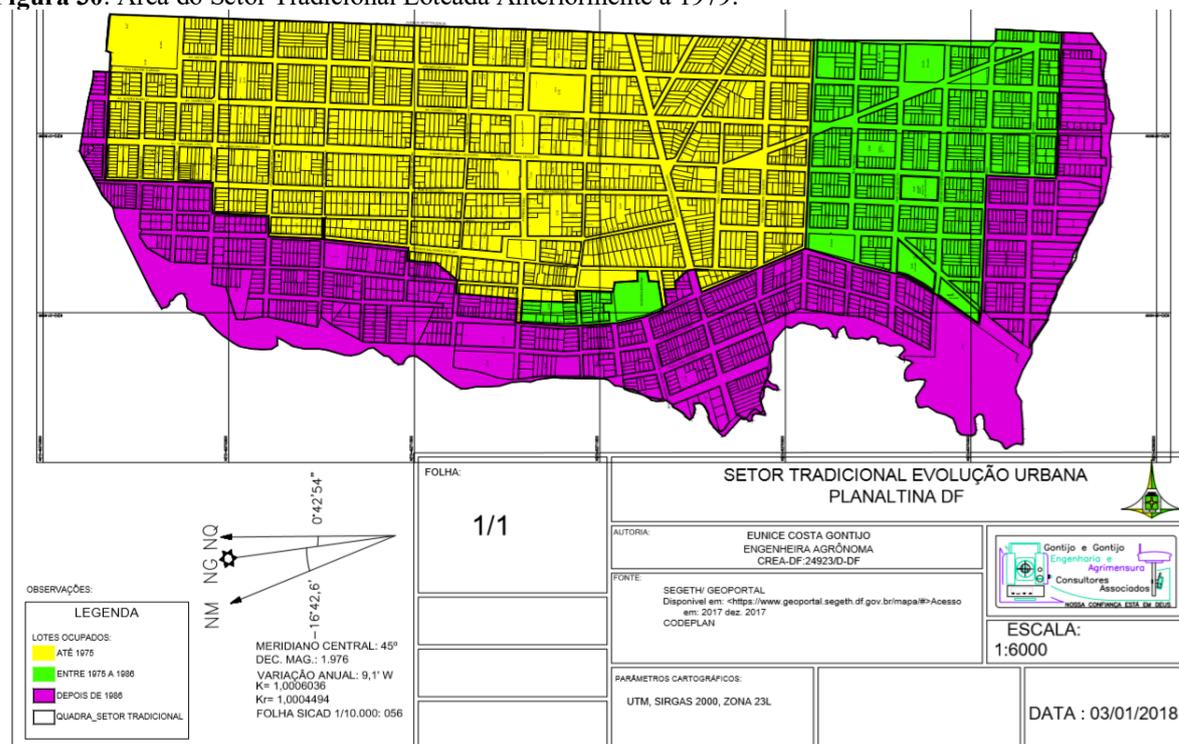
Disposição de profundo interesse, para a resolução da irregularidade do Setor Tradicional de Planaltina, é o disposto no art. 36, § 2º, da Lei 13.465 de 2017, que autoriza a implementação da Reurb por etapas, abrangendo a área objeto da intervenção de forma total ou parcial. Desse modo, viabiliza-se a divisão da área em regiões, de acordo com as respectivas afinidades, otimizando não apenas o processamento administrativo da Reurb, com a exigência conjunta dos documentos indispensáveis a cada etapa, sem que a mais complexa impeça a continuidade da fase mais simples, como também seu registro junto ao oficial de registro de imóveis responsável pela localidade.

Propõem-se as seguintes etapas para a regularização do Setor Tradicional de Planaltina, de acordo com as dificuldades inerentes a cada qual: etapa 1) áreas compreendidas na Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos (*vide* Figura 30 a seguir); etapa 2) áreas a serem regularizadas como Reurb-E, porém, não incidentes em APPs, nem constantes de antigas áreas públicas — estas últimas, pelo seu maior potencial de ensejarem discussões e impugnações, que podem atrasar a conclusão da legalização —; etapa 3) áreas compreendidas em locais antes destinados a equipamentos públicos, como demonstrado, as Quadras 6, 6-A, 7, 94, 100 e 122-A, bem como as áreas destinadas a escolas nas Quadras 14 e 89; etapa 4) quadras e lotes localizados em APPs, tendo em vista a necessidade de estudos

técnicos específicos, bem como de compensações ambientais, de celebração de termos de compromisso e realização de políticas públicas de conscientização dos moradores a respeito da importância ambiental da região.

Conforme se sabe, a elaboração do projeto é dispensada para a parte a ser regularizada mediante a Reurb simplificada ou de antigos parcelamentos. Nesse sentido, justifica-se sua legalização em primeiro lugar, a despeito de compreender zonas de especial interesse histórico, artístico e cultural (*vide* Figura 27), a serem avaliadas pelas autoridades competentes. Acaso necessário, entretanto, para a melhor delimitação dos usos e edificações admitidos nessas áreas, podem os legitimados separá-las em outra etapa da Reurb que, assim, dividir-se-ia em cinco fases.

**Figura 30:** Área do Setor Tradicional Loteada Anteriormente a 1979.



Fonte: GONTIJO, Eunice Costa. **Setor Tradicional**: evolução urbana. Brasília, 2018. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

Como demonstra a Figura 30, grande parte do Setor Tradicional (trecho em amarelo) poderá se valer da Reurb simplificada. Para a regularização desse trecho, serão necessários tão somente os seguintes documentos: planta da área em regularização assinada pelo legitimado à deflagração do procedimento e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART no CREA, do RRT no CAU ou do TRT no CFT, contendo o perímetro da área objeto da intervenção e as subdivisões das quadras, dos lotes e das áreas públicas, com as dimensões e a numeração dos lotes, dos logradouros, dos espaços livres e de outras áreas com destinação

específica, se for o caso — dispensando-se a ART, o RRT ou o TRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; descrição técnica do perímetro da região, das unidades imobiliárias, das áreas públicas e de outras com destinação específica, quando for o caso; e documento expedido pelo Distrito Federal, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade (art. 69, § 1º, da Lei 13.465 de 2017).

Segundo o disposto no art. 24 do Provimento CNJ 44 de 2015 — editado para regular a legislação revogada, mas cujos preceitos ainda contêm regras de caráter útil —, a comprovação da época da implantação do parcelamento pode ser feita mediante a apresentação de planta, ainda que de origem particular, desde que apresentada e depositada em qualquer repartição pública, incluídas as arquivadas no registro de imóveis; cadastramento municipal, lançamentos fiscais de época ou certidão emitida pela Administração Pública municipal; fotos aéreas encomendadas pelos poderes públicos; ou compromissos de venda e compra em que a época da contratação possa ser comprovada. Como se viu do levantamento fundiário do Setor Tradicional, a região possui vários desses documentos, com inúmeras plantas, fotografias aéreas e cadastramentos.

Nesse trecho, aplica-se o disposto no art. 30, § 1º, da Lei 13.465 de 2017, de acordo com o qual na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso. Nesse caso, a CRF deverá indicar tal circunstância, bem como que não há compensações, obras ou serviços a serem executados (art. 30, § 2º).

Em que pese a Reurb inominada, simplificada ou de antigos loteamentos não demandar extenso processamento administrativo, por certo, os moradores que não detenham título hábil (ex.: detentores de “alvarás de concessão”) também deverão ser titulados pelo Distrito Federal.

Ainda que se considerasse a legislação vigente à época — admitindo-se a aplicabilidade autônoma do art. 41 da Lei 6.766 de 1979, segundo o qual regularizado o loteamento ou o desmembramento, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderia obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado, desde que tivesse

origem no loteador ou no proprietário do terreno —, muitos moradores não deterão documentação suficiente ao registro, diante das deficiências dos alvarás expedidos pelo Município de Planaltina, GO. Para aqueles, porém, que, nos termos do art. 26, § 6º, da Lei 6.766 de 1979, detenham compromissos de venda e compra, cessão ou promessa de cessão, tais títulos valerão para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação. Se impossível tal comprovação, existe a alternativa de inscrição da promessa, com a obtenção da propriedade mediante adjudicação compulsória ou ação de outorga de escritura ajuizada contra o empreendedor público<sup>625</sup>.

A quitação se presume com o comprovante do pagamento da última parcela do preço aquisitivo (art. 322 do Código Civil), acompanhado de certidão forense de inexistência de ação de cobrança ou de rescisão contratual, bastando esta última se já decorrido o prazo de prescrição da pretensão ao recebimento das prestações. Não havendo dúvida quanto a determinação e individuação do imóvel, o registro do título pode ser feito ainda que não haja a perfeita coincidência em sua descrição, considerado o teor do documento de aquisição e a definição do imóvel constante do registro (art. 29, §§ 1º e 2º, do Provimento CNJ 44 de 2015).

Deve-se ter em vista que, consoante o art. 10, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018, facultase o uso de mais de um documento indicativo do direito real constituído, no mesmo núcleo urbano informal, cabendo ao Poder Público indicar o direito real a que cada beneficiário faz jus.

No caso das Quadras 6, 6-A, 7, 94, 100 e 122-A, bem como das áreas destinadas a escolas nas Quadras 14 e 89, a única hipótese de atribuição da propriedade viável, por dispensa à desafetação e às exigências da Lei de Licitações (art. 71), é o uso do novel instituto da legitimação fundiária. Essa providência se justifica, na hipótese, por ter a função social dos bens outrora públicos sido alcançada pela posse funcionalizada dos particulares<sup>626</sup>, devendo o Distrito Federal cuidar para a breve regulamentação do instituto, no âmbito do seu território.

---

<sup>625</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 61.

<sup>626</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Vedação Constitucional de Usucapião dos Bens Públicos e a Proteção do Direito à Moradia: da Mera Detenção ao Reconhecimento da Posse Funcionalizada pelos Particulares. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo;

Como será demonstrado, não se defende que, em toda Reurb-E, possa ser feita, com total dispensa dos requisitos do art. 17, inciso I, da Lei 8.666 de 1993, a venda direta ou a doação de imóveis públicos, sobretudo, em se tratando de ocupantes que sejam proprietários de outros prédios. No caso do Setor Tradicional de Planaltina, especificamente, não se justificam alegações sobre o respeito à igualdade de participação dos cidadãos na compra de imóveis públicos, tendo em vista que os moradores já participaram de concorrência pública, como mencionado na descrição do histórico da área, estando no aguardo apenas da legalização das áreas adquiridas.

Outro ponto relevante é que as questões relacionadas à falta de requisitos da posse não serão, aqui, problemáticas, diante do perfazimento dos requisitos sugeridos para a aplicabilidade da legitimação fundiária nas áreas particulares (já transcritas ou matriculadas, mas efetivamente ocupadas por pessoas diversas de seu proprietário formal), sem que haja perda sumária da propriedade, a saber, o transcurso de tempo e condições suficientes para a usucapião pelos ocupantes ou a presunção absoluta do abandono do imóvel, referente à ocupação por período superior a cinco anos. No que se refere às áreas situadas em bens dominiais do Município de Planaltina de Goiás, eventuais impugnações devem ser equacionadas, mediante acordo celebrado entre este ente federativo e o Distrito Federal, considerando-se as vendas já realizadas, os interesses patrimoniais do município e a sua responsabilidade civil, na qualidade de loteador.

O art. 23, § 2º, da Lei 13.465 de 2017 é cristalino no sentido de que a legitimação fundiária se aplica “em qualquer das modalidades da Reurb”. Devem ser impostas, porém, as restrições do seu § 1º, se o ocupante não lograr êxito em demonstrar sua participação na concorrência pública ou, em geral, nas vendas realizadas pelo Município de Planaltina, GO, daí a necessidade de avaliação específica de cada morador. Para os que não façam jus ao recebimento, deve ser estudada a solução cabível. Por exemplo, aqueles que efetivamente pagaram ao loteador, deverão receber a propriedade, com posterior cobrança, se for o caso, do Distrito Federal frente ao município. Aqueles que não lograrem êxito em comprovar tal condição, ao revés, poderão adquirir a respectiva unidade, por venda direta ou, sendo proprietários de outros imóveis, por direito de preferência, em procedimento licitatório a ser realizado no âmbito da Reurb.

Excepcionalmente, para sanear a situação de moradores que residam em lotes já transcritos ou matriculados, será possível o uso da legitimação de posse.

Em termos registrais, entende-se que o Setor Tradicional deverá seguir o disposto no art. 26 do Provimento CNJ 44 de 2015, pelo qual: “tendo ocorrido destaques parciais por motivo de usucapião, ou de registro de quaisquer títulos, a matrícula a ser aberta abrangerá somente a parte a regularizar-se no momento”. Nesse caso, deve ser aberta a matrícula para toda a gleba, mas deve a planta e o memorial indicar os lotes que, por já terem registro próprio, ficam excluídos da regularização, devendo essa circunstância ser averbada na matrícula (art. 26, § 1º, do Provimento). Para facilitar, é possível que o requerente opte por regularizar por etapas, ainda que lote a lote, arquivando-se os documentos quando da primeira regularização, e bastando mero requerimento quanto aos lotes seguintes (art. 26, § 2º).

O registro do projeto aprovado importa em abertura de matrículas individualizadas para os lotes e as áreas públicas resultantes do projeto de regularização e a inscrição dos direitos reais indicados nos respectivos títulos, junto às matrículas dos lotes. Ao contrário da legislação anterior, que exigia a retificação da área e a apuração do remanescente, na hipótese de regularização de interesse específico, a Lei 13.465 de 2017 não repete estas disposições, estando tais providências dispensadas.

Por fim, urge salientar que, para os imóveis subdivididos pelos próprios moradores (ex.: para a construção de casas, utilizadas como moradias por seus descendentes), pode ser interessante o uso da hipótese do parágrafo único do art. 45 da Lei 13.465 de 2017: a inscrição em condomínio, dos diversos residentes, com a possibilidade de posterior estremação das frações ideais, caso seja interesse dos moradores. O projeto, nesse caso, poderia deixar previamente aprovada, em relação a certos lotes, a possibilidade da estremação, mediante simples requerimento, com prévia obtenção de certidão de regularização da fração na Administração Regional. Daí em diante, bastaria o requerimento de especialização formulado pelos interessados, com anuência expressa dos confrontantes da área, em analogia ao art. 213, inciso II, da Lei 6.015 de 1973<sup>627</sup>. O requerimento resultaria na especificação da propriedade, com abertura de matrícula para os lotes especializados já em nome dos respectivos

---

<sup>627</sup> Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura — CREA, bem assim pelos confrontantes.

proprietários. Procede-se, portanto, ao registro da localização da parcela (divisão parcial do condomínio), com fulcro no art. 45, descrevendo-se e caracterizando-se o terreno e demais atos registrares pertinentes à estremação.

Seguindo-se as etapas citadas, entende-se finalmente possível a superação do contraste ostensivo entre legalidade e irregularidade existente no Setor Tradicional — em que convivem lotes registrados e outros à margem da garantia da propriedade formal —, um dos fatores primordiais para a efetivação da cidade como direito<sup>628</sup>.

Feita a análise da Reurb, sob a ótica do estudo de caso proposto, resta, finalmente, a exposição de alguns dos parâmetros que se entendem necessários para a aplicação do novo marco legal.

### ***3.2 Principais Parâmetros de Aplicação do Novo Marco Legal: Exame do Texto Integral com Especial Enfoque à Regularização Fundiária de Interesse Específico***

Antes de se iniciar a exposição dos parâmetros propriamente ditos, urge diferenciar a norma do que está contido nos textos legais, de modo a esclarecer o específico alcance das considerações deste item.

Com efeito, leciona Humberto Ávila que as normas consistem nos “sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos”. Aproveitando essas considerações, podem-se explicar os parâmetros que serão expostos como o resultado normativo a ser aplicado, extraído do exame dos textos legais que lhe servem de suporte, sem que haja total correspondência entre eles<sup>629</sup>.

#### ***3.2.1 A Vontade de Regularização como Parâmetro Primeiro***

Em termos legislativos, a regularização fundiária não se constitui em instituto novo. Mediante várias e sucessivas normas editadas — algumas ainda vigentes —, tentou-se solucionar, sem sucesso, o problema da organização do território nacional. Parte-se, portanto, para a análise dessa evolução normativa e dos diversos fracassos na tentativa de resolução do

---

<sup>628</sup> COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. Planejamento Urbano, Políticas Públicas e o Direito à Cidade. In: SOUZA, Miracy Barbosa de; MUNDIM, Fernanda de Lazari Cardoso; PEREIRA, Aline Rose Barbosa (Org.). **Cidade e alteridade: convivência multicultural e justiça urbana**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 45-72, 2016, p. 50.

<sup>629</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 22.

imbróglio, para fundamentar a necessidade de uma efetiva mudança na postura dos intérpretes da lei, que deverão adotar, como critério de aplicação, a efetiva vontade de regularização, como se explica a seguir. Esse esforço histórico é essencial à compreensão do desafio posto aos juristas, aos técnicos e aos demais participantes da Reurb.

A primeira lei sobre regularização fundiária, editada no ordenamento brasileiro, foi a Lei de Terras — Lei 601 de 18 de setembro de 1850 —, que revalidou as sesmarias ou outras concessões do Governo-Geral ou Provincial, que estivessem sendo efetivamente utilizadas (art. 4º); legitimou as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que estivessem sendo utilizadas (art. 5º); fixou o conceito de terras devolutas, pertencentes ao Estado, como as que não se achassem aplicadas a uso público, não fossem domínio particular por qualquer título legítimo e não estivessem ocupadas (art. 3º); e determinou que a única forma de aquisição de terras devolutas seria pela compra (art. 1º)<sup>630</sup>. Apenas a partir de 1850, as terras entraram decisivamente no comércio, passando a ser instrumento de acumulação de riquezas<sup>631</sup>.

Com efeito, durante os três inaugurais e fragosos séculos da história do Brasil, a partir das primitivas feitorias — instituídas em alguns pontos da costa nacional, como decorrência da expedição de Américo Vespúcio (1501 e 1503) destinada à análise completa do território descoberto — vigorou o sistema de capitânicas, sistema de colonização deflagrado por D. João III, que perdurou até a abertura dos portos brasileiros ao comércio externo e a formação do Brasil em reinado. Esse modo de gestão territorial, concebido em 1532, repartiu as terras brasileiras entre poderosos capitalistas do reino, que assumissem os gastos da colonização, mediante cartas de doação, que fixavam a legitimação das posses, os direitos e apanágios dos beneficiados; e forais, contrato enfiteúctico pelo qual se constituíam perpétuos tributários da coroa, e dos donatários capitães-mores, os solarengos que detivessem terras de sesmarias<sup>632</sup>.

Essa forma de administração territorial, na visão de Amaral, foi fracassada e contribuiu para o não desenvolvimento de modos eficazes de organização política e

---

<sup>630</sup> BRASIL. Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1850**. Tomo XI, parte I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 307. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

<sup>631</sup> ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização fundiária e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito UFG**. Goiânia, vol. 33, n. 2, p. 112-127, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/articloe/view/9861>>. Acesso em: 4 mar. 2018, p. 112.

<sup>632</sup> MARTINS JÚNIOR, José Izidoro. **História do Direito Nacional**. Rio de Janeiro: Typographia da Empreza Democrática Editora, 1895, p. 157-163.

ocupacional do território brasileiro. O fracasso desse sistema deu lugar ao estabelecimento, dezesseis anos depois, do Governo-Geral na Bahia, e obedeceu aos planos de exploração com viés econômico, para extração de riquezas minerais que se acreditava existirem no interior do continente e para cuja utilização se entendia útil o desenvolvimento de ocupação mais ampla, abrangendo naturalmente intervenções militares e exigindo mais cuidado com a vertente política da colonização do território. O fato a se fixar é, portanto, que as origens da formação colonial do Brasil foram de forma a não autorizar o desenvolvimento precoce de vocações políticas, que favorecessem experiências frutíferas, com instituições e métodos governamentais em harmonia com a realidade do ambiente onde surgia a essência primária da futura nacionalidade brasileira<sup>633</sup>.

Como visto, o tipo de colono que procurou terras brasileiras era o empresário de grandes explorações rurais, por isso as sesmarias representavam a concentração de latifúndios a nobres e fidalgos, avessos a regimes de exploração camponesa de pequenos proprietários<sup>634</sup>. Assim, pode-se dizer que “a obra política e comercial da colonização tinha como ponto de apoio a distribuição de terras”, com base no modelo legislado das sesmarias<sup>635</sup>.

Essa normatização, de Dom Fernando I (provavelmente de 1375), embora não aplicada em terras lusitanas, teve seus princípios incorporados pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, cuja efetivação se deu no Brasil. A distribuição dos chãos aráveis foi feita sem nenhum encargo, exceto o dízimo, com isenção de foro e de contribuição, respondendo o morador apenas pelo não cultivo; além disso, não havia efetivo liame entre o proprietário e a autoridade, salvo o de subordinação política, sem quaisquer vestígios feudais. Nesse contexto, “a largueza no distribuir provinha, também, do pouco valor das terras”, cujo cultivo demandava certo número de escravos, “caros e difíceis depois que se desfez a ilusão do préstimo do indígena”<sup>636</sup>.

Em suma, Freyre destaca que ficou a cargo da iniciativa particular, concorrendo às sesmarias, o povoamento e a defesa das “muitas léguas de terra em bruto que o trabalho negro

---

<sup>633</sup> AMARAL, Antônio José de Azevedo. **O estado autoritário e a realidade nacional**. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 2014. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/366497.PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2017, p. 6.

<sup>634</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 120.

<sup>635</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 146.

<sup>636</sup> *Ibid.*, p. 146-150.

fecundaria”<sup>637</sup>. A sesmaria, como método jurídico de vincular a terra à capacidade de cultivo consagrou as extensões latifundiárias. Por sua vez, a apropriação do solo em largas porções fez proliferar o dependente agrícola e criou uma classe de posseiros sem títulos<sup>638</sup>; portanto, o sistema de ocupação era tendente à acumulação; à constituição de grandes proprietários de terras; e tinha como pressuposto a concessão da exploração a capitalistas, dotados de recursos suficientes para o alto custo de exploração das terras concedidas. As sesmarias eram entregues a fidalgos, com recursos suficientes para construir engenho, motivo pelo qual foram excluídas da terra as pessoas pobres e desfavorecidas, bem como se acabou por firmar o regime de “exploração rural em grande escala”<sup>639</sup>.

Após a perda da qualidade administrativa que lhe fora infundida pelos legisladores lusitanos e acentuado seu caráter dominial, o regime das sesmarias produziu, de modo antagônico, aos seus desígnios iniciais, o latifúndio. Vários fatores concorreram para que se chegasse a esse estado de coisas, como o influxo da escravidão, a exploração extensiva da pecuária, além do prévio prestígio político exigido para requerer e obter a sesmaria, já que não se confiava a terra ao seu cultivador eventual, “mas ao senhor de cabedais ou titular de serviços públicos”. O direito de propriedade constituía-se, desse modo, em uma afirmação aristocrática. Não por outro motivo, a grande propriedade se tornou regra, causando a submissão e impossibilitando a ascendência do lavrador não proprietário. A sesmaria não serviu ao cultivo e ao aproveitamento das áreas, mas imobilizou o *status* do senhor de terras, funcionou mais à expansão territorial do que propriamente ao proveito da agricultura, por estímulo dos agentes da Coroa no Brasil. O declínio desse regime estava, mesmo anteriormente à Revolução de 17 de julho de 1822, pronunciado pelos fatos — “a exaustão dos bens a distribuir fecha um período histórico”<sup>640</sup>.

No que se refere ao regramento urbano, melhor sorte não assistiu à colônia. Viu-se que, nos dois primeiros séculos coloniais, os povoados brasileiros, de modestas dimensões, restringiram-se à costa, voltados para a produção de açúcar<sup>641</sup>. Foi, porém, com a ascensão da

---

<sup>637</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. São Paulo: Global, 2003, p. 80.

<sup>638</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 151.

<sup>639</sup> VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973, p. 68.

<sup>640</sup> FAORO, *op. cit.*, p. 441-442.

<sup>641</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 12.

exploração aurífera que se deu o desenvolvimento de núcleos populacionais no interior do território nacional, embora não como uma empresa metódica racionalmente dirigida a uma vontade construtora, mas de modo desleixado, sem qualquer tipo de planejamento<sup>642</sup>. O nascedouro das cidades, salvo algumas poucas exceções, foi assim desvencilhado de preocupações com o saneamento básico<sup>643</sup>. Nesse sentido, pode-se dizer que o atual desenho urbanístico, ou a sua falta, reflete, claramente, uma forma indisciplinada e condescendente de conviver, moldada nos tempos da colônia<sup>644</sup>.

Ao contrário das localidades colonizadas pelos espanhóis, as terras de Portugal não se ocupavam sequer da ordenação das praças, do arruamento e da disposição do casario. Entre 1540 e 1640, com a união das Coroas de Espanha e Portugal, até se tentou, sem sucesso, fixar normas de ocupação do solo nos territórios de domínio lusitano, mas apenas entre 1750 e 1777, houve, em alguma medida, certa mudança no caráter da urbanização, com incentivo à organização das ruas, das praças e do sistema viário em forma de xadrez, construindo-se edifícios dotados de monumentalidade. Ao final do século XVIII, porém, apenas 5,7% dos habitantes do Brasil residiam nas cidades<sup>645</sup>.

Durante o período colonial e também nas cidades do Império, o trabalho escravo era crucial, uma vez responsável pelo abastecimento de água; pela eliminação do lixo; pelo despejo do esgoto nos cursos d'água; bem como pelo transporte de bens e pessoas<sup>646</sup>. Não por outro motivo, houve grande resistência, de “diferentes setores dominantes da sociedade”, ao fim que, mais tarde, seria dado ao comércio de escravos no Brasil<sup>647</sup>.

Com o desembarque da Coroa Portuguesa, acompanhada de seu relevante aparelho burocrático, fugindo das tropas francesas de Napoleão, em 1808, houve uma reviravolta nas relações entre colônia e metrópole, a começar pela abertura dos portos. Foram autorizadas a instalação de manufaturas, a importação não tributada de matérias-primas para a indústria, a venda, sem restrições, de produtos agrícolas, beneficiando proprietários rurais produtores de bens voltados à exportação, e, em virtude da proteção britânica do território de domínio

---

<sup>642</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 43.

<sup>643</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 13.

<sup>644</sup> MARX, Murillo. **Cidades brasileiras**. São Paulo: Melhoramentos; Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p. 24.

<sup>645</sup> MARICATO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>646</sup> *Ibid.*, p. 13, 17 e 19.

<sup>647</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006, p. 124.

português, várias concessões foram feitas à Inglaterra, que resultaram na escalada inglesa pelo controle do mercado brasileiro. Na cidade do Rio de Janeiro, a mudança também fez esboçar uma vida cultural, facilitou o acesso a livros e ensejou a abertura de academias literárias e científicas, sem que a marca do absolutismo deixasse de acompanhar as alterações<sup>648</sup>.

Foi nesse contexto que se deu a passagem do período colonial para a independência do Brasil, sendo acontecimentos relevantes, para o processo de urbanização brasileiro ocorrido ao final do século XIX, as disputas políticas que se estenderam pelo Império (1822 a 1889) e a proclamação da República (1889)<sup>649</sup>.

Retomando à questão da propriedade e da divisão de terras, por meio da Resolução 76 de 17 de julho de 1822, foram interrompidas as concessões de sesmarias futuras, “até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa”<sup>650</sup>, legitimando-se os posseiros sem títulos, com a qualidade de proprietários, por meio da anulação do regime de sesmarias<sup>651</sup>. Posteriormente, foi outorgada a Constituição do Império de 25 de março de 1824, pela qual se consagrou o direito de propriedade e a abolição do confisco (arts. 179, *caput* e inciso XXII)<sup>652</sup>. No entanto, o Brasil “permaneceu sem uma legislação que dispusesse a respeito da aquisição territorial no lapso temporal compreendido entre os anos de 1822 e 1850, interregno entre a suspensão do Regime das Sesmarias e o advento da Lei de Terras”<sup>653</sup>.

A esse tempo, o território brasileiro poderia ser classificado em sete situações: terras públicas incorporadas, pertencentes ao patrimônio provincial, municipal ou nacional; terras públicas afetadas ao uso público, em uma das três citadas esferas; terras públicas cultivadas por particulares, em decorrência de cartas de sesmarias ou concessões governamentais, sem preenchimento, por parte do beneficiado, das condições sob as quais lhe foram outorgados tais

---

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 120-127.

<sup>649</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 17.

<sup>650</sup> BRAZIL. Resolução 76 de 17 de julho de 1822. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. **Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887, p. 62-63.

<sup>651</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 151.

<sup>652</sup> BRAZIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. **Collecção das Leis do Império do Brazil de 1824**. Parte 1ª. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886, p. 4-38. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

<sup>653</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 43, n. 170, abr./jun. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92744/Lopes%20Ana%20Maria%20e%20Mattos%20Karine.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 jan. 2018, p. 223.

títulos; terras públicas cultivadas por particulares, em virtude de ocupação mansa e pacífica; terras públicas cujo domínio útil era de particulares, por força de aforamento; terras particulares, fundadas em título hábil à constituição e transferência do domínio; e terras públicas desocupadas. O caos em que se achava a propriedade territorial no Brasil foi, porém, solucionado somente em 1850<sup>654</sup>.

Resumindo a sistemática da Lei de Terras, pode-se afirmar que os posseiros ou sesmeiros em comisso (que perderam o direito decorrente de seu título, em razão do descumprimento das condições essenciais sob as quais foi passado), desde que tivessem princípio de cultivo, obteriam, caso requeressem a medição da sesmaria ou da posse, em tempo hábil, título de domínio de toda a sesmaria ou, no caso do posseiro, da área efetivamente apossada e de mais outro tanto devoluto contíguo. Já os sesmeiros em comisso que não pedissem a medição, ficariam apenas com a faixa cultivada, considerando-se devoluta a terra restante. Por outro lado, como o escopo da normativa foi promover a titulação de quem não a tivesse, considerou-se perfeito o domínio daqueles que já possuíam título, sem necessidade de revalidação, incluindo o caso do adquirente de posse que tenha pagado SISA<sup>655</sup> (imposto incidente sobre as transmissões de bens imóveis, no período) em momento anterior à vigência da lei. Por fim, consideraram-se devolutas à Nação (devolução real) as áreas de sesmarias caídas em comisso não cultivadas, bem como as demais terras não cultivadas e não abrangidas por concessões do governo, em devolução ficta, “uma vez que estiveram durante 28 anos à disposição de quem quisesse ocupá-las”<sup>656</sup>.

Assim, a evolução do instituto das sesmarias chega ao termo final, “de concessão administrativa ao domínio, do domínio à posse, até o novo estatuto promulgado em 1850, que consagrou o sistema da compra das terras devolutas”. Daí em diante, no lugar de benefícios públicos, a terra passa a ser adquirida por herança, doação, compra e, principalmente, pela ocupação<sup>657</sup>.

---

<sup>654</sup> JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 65-67.

<sup>655</sup> O termo SISA significava Serviço de Imposto de Sua Alteza.

<sup>656</sup> JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Edições Lael, 1976, p. 82-85.

<sup>657</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 151 e 442.

Para bem assimilar a importância da ocupação, sobretudo no período compreendido entre 1822 e 1850, vale lembrar as palavras de Cirne de Lima, que destaca a prática corrente da apoderação das terras devolutas para cultivo, pelos colonizadores, cujas proporções atingidas foram tão relevantes que poderia ser considerada, no correr dos anos, modo legítimo de aquisição do domínio, a princípio, paralelo e, em seguida, substitutivo do regime tão desvirtuado das sesmarias. Bem por isso ambos os processos chegaram a ter-se por homólogos — até 1822, utilizou-se o método de sesmarias, e, logo depois, a distribuição das terras passou a ser feita por meio das posses. Decerto, com o fim do regime das sesmarias, a posse predominou livremente, ampliando-se à mesma proporção que dilatava a expansão geográfica da civilização. A ocupação tomou o lugar das concessões outorgadas pelo Poder Público, representando o “triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole”. Enquanto o latifúndio era inatingível ao lavrador de poucos recursos, a posse, ao menos nos primórdios, era viável, correspondendo à pequena propriedade agrícola, gerada pela necessidade, ante a omissão administrativa sobre a “sorte do colono livre e, vitoriosamente, firmada pela ocupação”<sup>658</sup>.

Interessante notar a ascensão da ocupação irregular como solução frente à desigualdade na concessão regular de terras. Somente faz sentido falar em irregularidade fundiária se houver uma ocupação regular e, no caso do regime de sesmarias, a excessiva concentração de terras nas mãos de poucos capitalistas foi justamente o que impulsionou a proliferação posterior do irregular.

Os dois instrumentos (sesmaria e posse), após o período de coexistência, concentraram-se na ocupação, como meio de pressão do lavrador humilde. Como a expulsão dos posseiros não era possível, diante dos riscos da revolução social fatalmente ocasionada, o remédio seria o reconhecimento da posse, efetivado em 1850<sup>659</sup>.

A Lei de Terras objetivou organizar as áreas concedidas e regularizar ocupações, de modo a estabelecer o regime das terras devolutas pertencentes ao Estado. Atribuiu-se aos

---

<sup>658</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990, p. 51.

<sup>659</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 443.

vigários católicos o controle das propriedades privadas, definindo-se as terras públicas por exclusão<sup>660</sup>.

Ermínia Maricato ressalta que, com a edição da Lei de Terras, “o exercício do poder e o controle da produção” foram deslocados dos escravos para a terra, em virtude da proibição legal do tráfico de africanos, também em 1850, que desaguou, em 1888, na abolição da escravatura. Em que pese a respectiva exposição de motivos ter baseado sua edição na necessidade de uso das terras devolutas para o financiamento da colonização baseada na pequena propriedade (por imigrantes europeus), afora experiências exitosas no Rio Grande do Sul, não houve muito espaço à sua efetiva aplicação, mantendo-se obstáculos ao acesso à terra, de modo a disponibilizar força de trabalho substituta aos escravos, em especial, para as fazendas de café<sup>661</sup>.

Quatro anos depois da edição da Lei de Terras, o Decreto 1.318 de 1854 estabeleceu a obrigatoriedade de registro das terras por seus possuidores, a ser feito perante os vigários (art. 97), em determinados prazos (art. 91) e sob pena de multas (arts. 95 e 96). Os livros seriam destinados à remessa ao Diretor-Geral das terras públicas de cada província (art. 107)<sup>662</sup>.

O registro paroquial era obrigatório para sesmeiros e concessionários regulares e aqueles cujo título fosse legítimo, embora de sesmarias não confirmadas; para posseiros dotados de título legítimo, com SISA paga anteriormente à vigência da Lei de Terras; e também para titulares de sesmarias revalidandas, posses legitimandas, aforamentos (aviso de 20 de maio de 1854) e usufrutuários de áreas rurais (aviso de 17 de janeiro de 1853)<sup>663</sup>.

Embora não tivesse efeitos constitutivos, já que as declarações não conferiam direitos aos possuidores (art. 94), tratando-se de mero recenseamento, “não fosse a cobrança por letras (art. 103 do Decreto 1.318<sup>664</sup>), o registro paroquial seria um ótimo cadastro de terras

---

<sup>660</sup> AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 67-68.

<sup>661</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 18-19 e 23.

<sup>662</sup> BRASIL. Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei 601 de 18 de setembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1854**. Tomo XVII, parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1854, p. 10. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>663</sup> JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Edições Lael, 1976, p. 90-91.

<sup>664</sup> Art. 103. Os Vigários terão livros de registro por elles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao numero de letras, que contiver hum exemplar, a razão de dois reaes por letra, e do que receberem farão notar em ambos os exemplares.

possuídas àquele tempo, mas hoje dificilmente identificáveis, em razão da concisão dos registrantes a fim de pagarem menos”<sup>665</sup>.

A atividade registral somente passou a ser função estatal em 1864, com a edição da Lei 1.237, que implantou o registro geral com vistas à transcrição de títulos de transmissão de imóveis suscetíveis de hipoteca e outros ônus reais, bem como a inscrição dos ônus hipotecários<sup>666</sup>. No ano seguinte, o Decreto 3.453 determinou que, desde a instalação do registro geral, cessassem os “registros das hypothecas”<sup>667</sup>, iniciando os efeitos resultantes do registro dos títulos, que por lei estivessem sujeitos a esta formalidade, para que pudessem ter validade contra terceiros (at. 2º). Esse decreto nomeou os responsáveis pelas unidades como “officiaes do registro geral” (art. 8º), especificou os livros, os atos a serem praticados e o valor dos emolumentos<sup>668</sup>.

A partir desse ponto, os registros gerais foram-se desenvolvendo, com o aumento das atribuições e responsabilidades. Com o Decreto 169-A de 1890, fixou-se a necessidade de especialização da hipoteca legal (art. 3º, § 10)<sup>669</sup> — embrião da atual exigência de especialidade objetiva, que requer a perfeita indicação das medidas e confrontações dos bens de raiz; e com o Decreto 451-b do mesmo ano, estabeleceu-se a faculdade de uso do registro Torrens para presunção *juris et de jure* de propriedade<sup>670</sup>, bem como fixaram-se requisitos

<sup>665</sup> JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Edições Lael, 1976, p. 91.

<sup>666</sup> BRASIL. Lei 1.237 de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1864**. Tomo XXIV, parte I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1864, p. 69. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1237-24-setembro-1864-55478-9-publicacaooriginal-73725-pl.html>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>667</sup> Trata-se do antecedente mais remoto dos atuais ofícios imobiliários, conforme o art. 35 da Lei 317 de 21 de outubro de 1843, no qual deveriam ser obrigatoriamente inscritas todas as hipotecas realizadas, ainda que constituídas antes da vigência da lei (art. 17 do Decreto 482 de 14 de novembro de 1846).

<sup>668</sup> BRASIL. Decreto 3.453 de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei 1.237 de 24 de setembro de 1864, que reformou a legislação hypothecaria. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1865**. Tomo XXVIII, parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865, p. 106. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3453-26-abril-1865-554635-publicacaooriginal-73369-pe.html>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>669</sup> BRASIL. Decreto 169-A de 19 de janeiro de 1890. Substitue as Leis 1.237 de 24 de setembro de 1864 e 3.272 de 5 de outubro de 1885. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: de 1 a 31 de janeiro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 133. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

<sup>670</sup> BRASIL. Decreto 451-b de 31 de maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de immoveis pelo systema Torrens. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: de 1 a 31 de janeiro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 1.206. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

técnicos para a elaboração de plantas de imóveis, de acordo com a técnica da agrimensura<sup>671</sup>, mais tarde, parcialmente modificados pelo Código de Processo Civil de 1939<sup>672/673</sup>. A denominação do ofício passou a ser registro de imóveis, com os arts. 856 a 862 do Código Civil de 1916 (CC/1916)<sup>674</sup>, e o Decreto 4.857 de 9 de novembro de 1939 abarcou a primeira Lei de Registros Públicos do Brasil.

No período anterior ao advento do CC/1916 (arts. 530 a 533), não era exigida a inscrição de transmissões *causa mortis* e títulos judiciais nas serventias imobiliárias, dispendo a lei sobre a obrigatoriedade do registro apenas de títulos de transmissão “entre vivos”, a título gratuito ou oneroso (art. 8º da Lei 1.237 de 1864, reproduzido pelo art. 8º do Decreto 169-A de 1890 e pelo art. 233 do Decreto 370 de 1890, além dos arts. 256, 259 e 267 do Regulamento 3.453 de 1865). Em conformidade com os arts. 234 do Decreto 18.542 de 1928<sup>675</sup>, e 244 do Decreto 4.857 de 1939<sup>676</sup>, seria necessário o prévio registro do título

---

<sup>671</sup> Art. 22. O levantamento das plantas, a que se refere o art. 7º, operar-se-ha de acordo com os preceitos seguintes: 1º As plantas serão levantadas mediante goniometros, independentemente de bussola. 2º Serão orientadas segundo o meridiano verdadeiro do lugar, determinada a declinação magnetica. 3º Além dos pontos de referencia necessarios para as verificações ulteriores, fixar-se-hão marcos especiaes de referencia, orientados e ligados a pontos certos e estaveis, nas sédes das propriedades, mediante os quaes a planta possa incorporar-se depois á carta geral cadastral. 4º As plantas conterão: a) As altitudes relativas de cada estação de instrumento e a conformação altimetrica ou orographica approximativa dos terrenos; b) As construcções existentes, com indicação de seus fins; c) Os vallos, cercas e muros divisorios; d) As aguas principaes, que banharem a propriedade, determinando-se, quanto ser possa, os volumes reduzidos á maxima secca, em termos de poder-se-lhes calcular o valor mechanico; e) A indicação, mediante côres convencionaes, das culturas existentes, dos pastos, campos, mattas, capoeirões, construcções e divisas das propriedades. 5º As escalas das plantas poderão variar entre os limites: 1:500m  $\frac{1}{500}$  e 1:5000m  $\frac{1}{5.000}$ , conforme a extensão das propriedades ruraes. Nas propriedades de mais de 5km<sup>2</sup> se admitirá a escala de 1:10.000.

<sup>672</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios**: sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 236-237.

<sup>673</sup> Art. 432. O levantamento da planta obedecerá, às seguintes regras: I – empregar-se-ão goniómetros ou outros instrumentos de maior precisão; II – a planta será orientada segundo o meridiano do lugar, determinada a declinação magnética; III – fixação dos pontos de referência necessários a verificações ulteriores e de marcos especiais, ligados a pontos certos e estáveis nas sédes das propriedades, de maneira que a planta possa incorporar-se à carta geral cadastral. Art. 433. A planta indicará: I – a conformação altimétrica ou orográfica aproximativa dos terrenos; II – as construções existentes, designando os fins a que se destinam; III – os vales, cercas e muros divisorios; IV – as águas principais e o seu valor mecânico; V – por meio de cores convencionais, as culturas existentes, ne pastos, campos, matas, capoeiras e divisas do imóvel. Art. 434. As escalas das plantas, na medição das propriedades de mais de cinco quilômetros quadrados (5 km<sup>2</sup>), poderão variar entre os limites: 1:500m ( $\frac{1}{500}$ ) e 1:5000m ( $\frac{1}{5.000}$ ).

<sup>674</sup> BRASIL. Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 05 jan. 1916, p. 133. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

<sup>675</sup> Art. 234. Em qualquer caso não se poderá fazer transcrição ou inscrição sem prévio registro do título anterior, salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente de modo a assegurar a continuidade do registro de cada predio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou operações dependentes assim, da transcrição anterior.

anterior para a inscrição do atual, salvo se o título pretérito não fosse obrigado a registro segundo o direito então vigente<sup>677</sup>.

Tal dispensa de inscrição das transmissões *causa mortis* e dos títulos judiciais ensejou riscos à segurança, já que cada um desses títulos poderia deflagrar uma cadeia dominial ilegítima, ensejando fraudes e frustrando a utilidade do registro<sup>678</sup>. Problema corrigido apenas em 1916, com a edição do CC, o qual preencheu uma das “mais danosas e duradouras lacunas do registro atraindo para ele as transmissões *causa mortis* e os atos judiciais, posto não puxasse a primeira diretamente, mas em suas necessárias consequências”<sup>679</sup>.

Outra evolução significativa no sistema foi a substituição da transcrição de transmissões em “regime de folha coletiva”, pelo “fólio real, do livro em que cada imóvel tem a sua folha privativa, onde se assenta tudo quanto lhe diz respeito”<sup>680</sup>. Assim, racionalizou-se a função registral, potencializou-se a segurança jurídica dela decorrente e promoveu-se a concentração das informações relevantes sobre cada bem de raiz.

Com base no exposto, pode-se subdividir a história fundiária brasileira em quatro períodos básicos: o sesmarial, que compreende os anos de 1500 a 1821; o regime de posse, iniciando-se em 1821 até o ano de 1850; o regime da Lei de Terras, de 1850 a 1889; e o período republicano<sup>681</sup>, que se arrisca a classificar como período registral, o qual tem início em 1889 e vem sendo aprimorado até os dias atuais.

É curioso observar, mediante essa notícia histórica que, no Brasil, as terras foram originariamente públicas, pertencentes à Coroa Portuguesa, “por direito de conquista”,

<sup>676</sup> Art. 244. Em qualquer caso, não se poderá fazer a transcrição ou inscrição sem prévio registro do título anterior, salvo si este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente, de modo a assegurar a continuidade do registro de cada prédio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou operações dependentes, assim, da transcrição anterior.

<sup>677</sup> BRASIL. Decreto 4.857 de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 23 nov. 1939, p. 27.048. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d4857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>678</sup> CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015 de 1973, com as alterações da Lei n. 6.212 de 1975, Lei n. 8.009 de 29.03.1990, e Lei n. 8.935 de 18.11.1994. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 255.

<sup>679</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>680</sup> *Ibid.*, p. 259 e 262.

<sup>681</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição de propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém, vol. 20, p. 121-158, 2009. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANI\\_TitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANI_TitulodePosse.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018, p. 1.

passando-se ao Império e à República, sempre como domínio estatal. Nessa lógica, a transmissão das “terras públicas aos particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmaria e de data<sup>682</sup>, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é do domínio público”<sup>683</sup>.

Retomando a análise dos primórdios da regularização fundiária, cumpre afirmar que a revalidação das sesmarias e a legitimação das posses não foram automáticas, mas dependentes de requerimento da parte interessada, informando o lugar da posse ou sesmaria não confirmada e os seus confrontantes (art. 36 da Lei 1.318 de 1854).

A legitimação fazia-se necessária para as posses de primeiro ocupante, que não tivessem título; para as de segundo ocupante, quando não houvessem sido adquiridas por título legítimo; e as que se achassem em poder do primeiro ocupante até 30 de janeiro de 1854, mas tivessem sido alienadas contra a proibição do art. 11 da Lei 601 de 1850 (art. 24).

Por outro lado, estavam sujeitas à revalidação as sesmarias ou outras concessões governamentais que, estando no domínio dos primeiros sesmeiros ou concessionários, se achassem cultivadas ou com princípio da cultura, sendo por estes habitadas ou por quem os representasse, que não tivessem sido medidas e demarcadas (art. 27).

Entre as regras estabelecidas, estava a necessidade de os juízes comissários de medições: nomear escrivães e agrimensores para auxiliá-los nas demarcações (art. 34, 2<sup>a</sup>); verificar a circunstância da cultura efetiva e morada habitual (art. 37); constatar a fixação dos editais e entrega das cartas de citação aos confrontantes (art. 38); excluir as áreas sujeitas à legitimação de posse, a qual deveria ser feita em favor dos respectivos posseiros (art. 41) ou, se não fosse o caso, determinar a avaliação do custo das benfeitorias para restituição ao posseiro (art. 42); conduzir o procedimento de nomeação de árbitros para estimação dos limites dos terrenos, em havendo discordância entre os posseiros (art. 45); e remeter os autos originais para o Presidente da Província (art. 48), a quem competia aprovar a medição, caso

---

<sup>682</sup> O termo concessão de data refere-se às doações feitas pelas municipalidades, de “terrenos das cidades e vilas para a edificação particular” conforme MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 576-577, nota de rodapé 33.

<sup>683</sup> *Ibid.*, p. 576-577.

em que os autos seriam remetidos ao Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas, para que passasse o título de posse, sesmaria ou concessão, uma vez quitada a taxa cabível (art. 51).

Findos os prazos para a adoção dos citados procedimentos, haveria a aplicação da pena de comisso, de modo que os possuidores perderiam os respectivos direitos, considerando-se as terras ainda não medidas como devolutas (art. 58).

Do exposto, conclui-se que “os ordenamentos jurídicos lusitanos e brasileiros nunca consideraram a posse por si só como fator originário de aquisição de domínio, mas como pré-requisito para o acesso à terra”, nessa linha, o reconhecimento do domínio pleno dependeria do cumprimento das exigências legais referentes a “produção, moradia, demarcação, decurso do prazo legal, pagamento das taxas e reconhecimento formal por parte do Poder Público por meio de ato administrativo ou judicial”. O título expedido pelo Estado nunca foi, pois, mera formalidade, mas meio indispensável para garantia da incorporação do imóvel no domínio particular<sup>684</sup>.

A Constituição Republicana de 1891 reconheceu, em seu art. 72, *caput*, a inviolabilidade do direito de propriedade; e no art. 64, dispôs pertencerem aos estados “as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios”, cabendo à União somente a porção do território que fosse necessária à defesa de fronteiras, fortificações, obras militares e estradas de ferro federais<sup>685</sup>. Assim, houve relevante reformulação no que tange à competência para a promoção da regularização fundiária nessas áreas, que passou a ser responsabilidade dos estados<sup>686</sup>.

A propósito, diversos acontecimentos que circundaram a proclamação da República foram fundamentais para a arrancada do Brasil urbano. No Rio de Janeiro, por exemplo, houve duplicação do número de habitantes, entre 1872 e 1890, pelo grande afluxo de escravos libertos, acarretando demandas por infraestrutura urbana antes inéditas. Já São Paulo cresceu em virtude de intenso processo imigratório, de pessoas advindas principalmente da Europa,

---

<sup>684</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição de propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém, vol. 20, p. 121-158, 2009. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANI\\_TitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANI_TitulodePosse.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018, p. 8.

<sup>685</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, p. 523. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>686</sup> TRECCANI, *op. cit.*, p. 10.

muitas das quais optaram por permanecer nas cidades ou saíram do campo, fugindo do tratamento antes dispensado aos escravos — é ilustrativo o caso da cidade de São Paulo, que cresceu 3%, entre 1872 e 1886, 8% nos anos de 1886 até 1890 e 14% de 1890 a 1900, passando a ter maioria absoluta da população de origem italiana, no ano de 1920. Na ótica urbana, destinadas a legitimar o Brasil perante os países capitalistas centrais, apagar os resquícios da escravidão e simbolizar a nova fase, várias mudanças foram operadas, especialmente, na cidade do Rio de Janeiro, mediante ampliação do sistema viário para circulação de mercadorias, da capacidade de armazenamento e do porto<sup>687</sup>.

Ainda na ótica da inauguração da República, no antigo Distrito Federal (Rio de Janeiro), a área nuclear passou por drástica transformação, orquestrada por políticas higienistas e de embelezamento, para que se pudesse passar a “imagem de capital cosmopolita”, o que ecoou, por outras cidades, ao longo do país<sup>688</sup>. Para Ermínia Maricato, com essas políticas é selado o urbanismo excludente que se consolidaria durante o séc. XX, mediante segregação na ocupação do solo e na distribuição de equipamentos urbanos, até mesmo em razão da edição de códigos de postura que tornavam proibitiva a edificação de cortiços nas áreas centrais, proliferando-se as autoconstruções nos subúrbios<sup>689</sup> e no desenvolvimento de uma arquitetura possível, diante da falta de recursos, dotadas de condições dramáticas de habitação<sup>690</sup>.

Retomando a questão da legalização de terras e constituição da propriedade privada, vale destacar que, até a edição do Código Civil de 1916, uma forma de legalização de ocupações em áreas públicas era a ação de usucapião. Desse modo, Washington de Barros Monteiro destaca que, anteriormente à edição desse normativo, “admitia-se o usucapião dos referidos bens, exigindo-se tão somente que a posse do prescribente se prolongasse por quarenta anos”, posteriormente, a prática passou a ser proibida, como sucede no Direito vigente<sup>691</sup>. Em idêntico sentido, a Súmula 340 do STF, de acordo com a qual “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

---

<sup>687</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 26-28.

<sup>688</sup> MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, em que termos?** São Paulo: Studio Nobel, 1999, p. 99.

<sup>689</sup> MARICATO, *op. cit.*, p. 30.

<sup>690</sup> *Id.* Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 71-93, 1982, p. 87 e 91.

<sup>691</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das coisas**. Vol. 3. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 158.

Todavia, cumpre observar que, embora na vigência do Código Civil de 1916, a Lei 6.969 de 1981, sob a égide da antiga ordem constitucional, estabeleceu uma exceção, dispondo, em seu art. 2º, que a usucapião especial rural referida no art. 1º<sup>692</sup> seria aplicável às terras devolutas — de todo modo, com a promulgação da Constituição vigente, tal disposição foi revogada, pois o parágrafo único do art. 191 e o § 3º do art. 183 deixaram claro o não cabimento de usucapião relativamente aos imóveis públicos.

Prosseguindo na análise histórica, pode-se dizer que foi com o art. 156 da Constituição de 1946 que a legitimação de posse adquiriu ares constitucionais. O *caput* prescrevia que à lei competia facilitar a fixação do homem no campo, prevendo planos de aproveitamento das terras públicas; e o § 1º, com a redação estabelecida pela Emenda Constitucional 10 de 1964, determinava o dever dos estados de assegurar aos posseiros de terras devolutas, desde que nelas fosse estabelecido o local de sua morada habitual, direito de preferência na aquisição de até cem hectares<sup>693</sup>. O art. 164 da Constituição de 1967 manteve, basicamente, a mesma disposição, incluindo, porém, a possibilidade de que os possuidores tornassem as terras produtivas “com o seu trabalho e de sua família”<sup>694</sup>.

Nas cidades, porém, a habitação era um grande problema, no período. Até os anos 1950, a oferta de financiamentos imobiliários era suprida, basicamente, pelos Institutos de Previdência e pela Caixa Econômica Federal, mas estes se tornaram cada vez mais escassos com a escalada da inflação e a limitação nominal da taxa de juros, a ponto de um financiamento, em 1963, depender de autorização da Presidência da República<sup>695</sup>. Outra característica da época, que causou profundas consequências no desenho das cidades, foi a difusão dos automóveis, que passaram a desenhar o desenvolvimento urbano pautado na adequação do sistema viário aos veículos privados, aliada ao “ideário urbanístico modernista”,

---

<sup>692</sup> Aquele que não fosse proprietário de qualquer imóvel e possuísse como sua área rural de até vinte e cinco hectares, tornando-a produtiva com seu trabalho e nela tendo sua moradia, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, adquirir-lhe-ia o domínio.

<sup>693</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>694</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>695</sup> SIMONSEN, Mário Henrique. Perspectivas do Sistema Financeiro Imobiliário. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019, p. 28.

cujo paradigma foi a construção de Brasília — utopia congelada no Plano Piloto —, incorporado às leis de zoneamento e aos planos diretores, totalmente divorciados do veloz crescimento da periferia, pelos excluídos do mercado privado, mediante ocupações ilegais do solo<sup>696</sup>. No período, o tratamento das questões urbanas pautou-se pela abordagem não sistêmica, mas casuística<sup>697</sup>.

Com a Lei 4.380 de 1964, surge então o Banco Nacional da Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com o objetivo de universalizar o acesso à casa própria, suportado pelos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança<sup>698</sup>. Com a iniciativa do regime militar, as cidades brasileiras estiveram no centro de uma política de mudança de seu padrão de produção, com a verticalização por edifícios, passando o apartamento a ser a principal forma de moradia da classe média. De acordo com Ermínia Maricato, esse esforço, infelizmente, não impulsionou a democratização do acesso aos imóveis, pois acabaram sendo priorizadas as classes média e alta<sup>699</sup>.

Até se tentou, no âmbito legislativo, promover o acesso da população carente, com a sucessiva edição de planos para conter “os efeitos do descompasso entre a correção monetária dos saldos devedores e prestações e os reajustes nominais das rendas familiares”, como a vinculação do aumento da prestação à majoração do salário-mínimo, já com a edição da Lei 4.380 de 1964, o Plano de Equivalência Salarial (PES), de acordo com a categoria do trabalhador (Decreto-lei 2.164 de 1984) e a limitação dos índices de correção ao Plano de Comprometimento da Renda (PCR), pela Lei 8.692 de 1993 — o que, de acordo com alguns analistas, seria mesmo o motivo das dificuldades financeiras do sistema<sup>700</sup> —, até a vedação à celebração de contratos com cláusula de equivalência salarial ou de comprometimento de renda, pelo art. 48 da Lei 10.931 de 2004.

---

<sup>696</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 37-39.

<sup>697</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 147-148.

<sup>698</sup> SIMONSEN, Mário Henrique. Perspectivas do Sistema Financeiro Imobiliário. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019, p. 28-29

<sup>699</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 20-21.

<sup>700</sup> SIMONSEN, *op. cit.*, p. 29.

Acrescenta-se a esse quadro a equivocada concessão, durante os anos do programa, de subsídios a quem não precisava deles, priorizando-se, em nome do social, mais a classe média do que a baixa, por seu poder maior de amortização<sup>701</sup>. Nos anos 1980 e 1990, os problemas urbanos se intensificaram, com a recessão que causou forte impacto social e ambiental, ampliando a desigualdade social<sup>702</sup>.

Assim, o “abundante aparato regulatório”, formado por lei de zoneamento, códigos de obras e posturas e, especialmente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766 de 1979), inspirada em modelos estrangeiros, acentuou a tensão entre a cidade legal e a radical flexibilização da ilegal<sup>703</sup>. Para Emerson Affonso da Costa Moura, tal legislação não apenas ignorou a realidade socioeconômica de fato existente, como agravou a situação, exigindo requisitos inalcançáveis à população carente. Esse fator, aliado à falta de fiscalização e do exercício do poder de política urbanística, podem explicar o fracasso das sucessivas tentativas de regulamentação do uso do solo urbano<sup>704</sup>.

Com a redemocratização, após o fim do governo militar, que durou entre 1964 e 1985, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que representou grande avanço em termos de política urbana<sup>705</sup>. Em seu art. 182, foi prevista a necessidade de se ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo o Plano Diretor municipal ou distrital o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. Embora não haja referência expressa à regularização, trata-se de um primeiro passo na afirmação da necessidade de organização fundiária, sob essa nova ordem constitucional.

Iniciando a avaliação da legislação ainda vigente, tem-se que a Lei Federal 6.766 de 1979 dispõe acerca da possibilidade de que os municípios, o Distrito Federal, o Ministério Público ou um dos próprios adquirentes procedam à notificação do parcelador para ajustar os loteamentos ou desmembramentos não registrados ou regularmente executados (art. 38, *caput*

---

<sup>701</sup> LIMA, Luiz Eduardo Pinto. Os financiamentos imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019, p. 48.

<sup>702</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 21-22.

<sup>703</sup> *Id.* **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 87.

<sup>704</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 149.

<sup>705</sup> *Ibid.*, p. 151.

e § 2º). Tal previsão pode ser compreendida como o embrião da futura disciplina jurídica do instituto. Da mesma forma, o art. 53-A, incluído pela Lei 9.785 de 1999, dispõe serem de interesse público os parcelamentos vinculados a programas habitacionais dos municípios, do Distrito Federal ou de entidades autorizadas por lei, especialmente, em caso de regularizações de assentamentos, relativamente aos quais não deve ser exigida documentação além da mínima indispensável aos registros de imóveis.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade estabelece, como diretriz geral da política urbana, a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (art. 2º, inciso XIV), representando um novo passo na evolução do instituto. Assim, embora não houvesse lei federal regulamentando o procedimento, competiria aos entes federativos locais, com fulcro no estatuto, disciplinar as formas de legalização urbanística, ambiental e jurídica das ocupações, ao menos no que se referia à população carente.

Também direcionada a contemplar os setores carentes, a Lei 11.124 de 2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com vistas a viabilizar, em prol da população de menor renda, o acesso a imóveis urbanizados e à habitação digna e sustentável (art. 2º, inciso I). Note-se que o objetivo primário da lei coincide com o conceito atual de regularização que, como visto, abrange não apenas questões jurídicas e materiais, como também aspectos de sustentabilidade, além de outras dimensões indispensáveis à afirmação da dignidade da pessoa humana.

No que se refere à regularização de ocupações em imóveis públicos, o caráter esparso e mesmo caótico da legislação se torna mais evidente. O verdadeiro emaranhado de normas, relativamente às quais, regularmente, não consta revogação expressa, demanda do exegeta grande labor interpretativo. Assim, por exemplo, o caso dos Decretos-leis 2.490 de 1940 e 3.438 de 1941, cujos procedimentos previstos, respectivamente, em seus arts. 28/29 e 27/33, acerca do comisso e da declaração de caducidade do aforamento em hipótese específica de atraso de pagamento, parece implicitamente revogado pelo Decreto-lei 9.760 de 5 de setembro de 1946<sup>706</sup>; embora as hipóteses neles previstas, de preferência para concessão de aforamento aos ocupantes, consolidadas no art. 105 do citado Decreto-lei 9.760, permaneçam

---

<sup>706</sup> SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Legislação imobiliária da União**: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../081021\\_pub\\_legimob\\_legislacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../081021_pub_legimob_legislacao.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2018, p. 98, nota de rodapé 207.

válidas, no que não conflitem com a norma superveniente, por força do art. 215 do mesmo diploma legal<sup>707</sup>.

O Decreto-lei 9.760 de 1946, que conceitua os terrenos de marinha e seus acrescidos, estabelece, na Seção V, o procedimento de regularização de ocupações de imóveis supostamente de domínio da União. Quanto ao ponto, vale destacar que a “União tem a prerrogativa de manter cadastro de imóveis que presumidamente lhe pertencem. É o que ocorre, por exemplo, com as áreas litorâneas ainda não demarcadas”<sup>708</sup>. Conforme o art. 61, a Secretaria de Patrimônio exigirá a apresentação dos títulos comprobatórios dos direitos do ocupante sobre o imóvel no prazo de 60 dias prorrogáveis por igual termo, para fins de avaliação em relação à viabilidade da legalização de sua ocupação. O art. 164 da mesma lei estabelecia a possibilidade de legitimação de posse de ocupantes de áreas reconhecidas como devolutas, no entanto, os arts. 164 a 174 foram revogados implicitamente pela Lei 9.636 de 15 de maio de 1998<sup>709</sup>. De igual modo, o art. 175 do mesmo diploma fixava a possibilidade de justificação administrativa de posse, com vistas à obtenção de “título recognitivo do domínio”; ocorre que os arts. 175 a 185 foram implicitamente revogados pela Lei 6.383 de 1976<sup>710</sup>.

Por seu turno, a Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 prevê, em seu art. 97, o dever do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)<sup>711</sup> de promover a discriminação das terras ocupadas por posseiros, para sua progressiva regularização, providenciando, nos termos da lei, a emissão dos títulos de domínio; o inciso II do mesmo dispositivo também fixa que todo trabalhador agrícola que, à data da referida lei, tivesse ocupado, por um ano, terras devolutas, teria preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que fosse estabelecido para a região, obedecidas as prescrições legais. O art. 98 do Estatuto da Terra foi substituído pelo teor do art. 1º da Lei 6.969 de 1981<sup>712</sup>, de acordo com o qual “todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano,

---

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 86, nota de rodapé 172.

<sup>708</sup> *Ibid.*, p. 48, nota de rodapé 73.

<sup>709</sup> *Ibid.*, p. 116, nota de rodapé 248.

<sup>710</sup> *Ibid.*, p. 118, nota de rodapé 249.

<sup>711</sup> O art. 97, inciso I, da Lei 4.504 de 1964 estabelece a competência de promover a regularização rural para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra). Por sua vez, o art. 2º do Decreto-lei 1.110 de 1970, prevê a transferência ao Incra de todos os direitos, as competências, as atribuições e as responsabilidades do Ibra, entre outras entidades.

<sup>712</sup> NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto F.; BONDIOLI, Luis Guilherme A.; FONSECA, Luis Guilherme N. da. **Código Civil e legislação civil em vigor**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 2.104.

possuir como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua não excedente de vinte e cinco hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada”, poderá requerer ao juiz, independentemente de justo título ou boa-fé, que declare por sentença a aquisição do domínio. A área foi, porém, ampliada para 50 hectares (art. 191 da Constituição e art. 1.239 do Código Civil).

Por sua vez, a Lei 6.383 de 1976 estabeleceu a possibilidade de legitimação da posse de terras públicas de até 100 hectares tornadas produtivas pelo trabalho do ocupante e de sua família, não sendo proprietário de outro imóvel e mediante demonstração de moradia permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 1 ano (art. 29).

Em prol das famílias carentes, nada obstante a vedação de ocupação gratuita de terrenos da União (art. 1º do Decreto-lei 1.561 de 1977), o Decreto-lei 1.876 de 1981 previu a isenção de quaisquer taxas de ocupação aos que se encontrassem em situação econômica que não lhes permitisse pagar esses encargos (art. 1º). Ademais, o art. 2º, alínea “b”, do mesmo decreto-lei, com a redação dada pela Lei 11.481 de 2007, estabeleceu isenção do pagamento de laudêmio para transferências de imóveis dominiais da União destinados a empresas estatais e fundos públicos voltados à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.

A outro giro, a Lei 9.636 de 1998 dispôs que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) fosse autorizada a regularizar ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis federais (art. 1º). Nesse caso, a inscrição da ocupação era ato administrativo precário, resolúvel e pressupunha o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgada depois de analisada a conveniência e a oportunidade da medida, gerando obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação (art. 7º).

Já a Medida Provisória 2.220 de 2001 permitiu a concessão de uso especial para fins de moradia relativa a imóvel público com área não superior a 250m<sup>2</sup>, características e finalidades urbanas, ao possuidor que não fosse proprietário ou concessionário de outro bem de raiz, desde que o utilizasse para sua moradia ou de sua família, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição (art. 1º). A princípio, a disposição impunha que as condições fossem atendidas até 30 de junho de 2001.

Na mesma linha, a Lei 11.481 de 2007 definiu as regras a serem seguidas para se regularizarem ocupações de interesse social estabelecidas em imóveis da União. Por sua vez,

a Lei 11.952 de 2009 disciplinou a regularização fundiária de ocupações existentes em áreas da União, no interior da Amazônia Legal.

De outra parte, o Código Civil de 2002 estabeleceu, em seus arts. 1.238 a 1.244, várias formas de usucapião, destinadas à legalização de ocupações em áreas privadas, além da viabilidade da usucapião judicial indireta, conforme o art. 1.228, § 4º, em caso de obras e serviços de interesse social e econômico relevante<sup>713</sup>. De fato, embora tais hipóteses, especialmente, a usucapião, não sejam medidas aptas a ensejar todos os objetivos da regularização, que demanda intervenções urbanísticas e ambientais, e não apenas a titulação, por certo, são formas de garantir, ao menos sob o ponto de vista da certeza estática, a desejável segurança fundiária.

No entanto, verdadeiro marco na evolução histórico-normativa da regularização fundiária foi a Lei 11.977 de 2009, a qual abarcou um conjunto de normas direcionadas a disciplinar, de modo unificado e abrangente, o procedimento de legalização de terras<sup>714</sup>. Essa lei foi aclamada pela doutrina e entendida como grande avanço, por abarcar uma lei nacional de regularização; estabelecer os seus princípios e procedimentos próprios; conceder autonomia aos entes locais para ações de regularização<sup>715</sup>; criar o instituto da demarcação urbanística<sup>716</sup> e distinguir os procedimentos de legalização destinados a atender a população

---

<sup>713</sup> Art. 1.228. [...]. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

<sup>714</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 353.

<sup>715</sup> Embora a concessão de autonomia para os entes locais seja um dos pontos positivos destacados pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico a respeito da Lei 11.977/2009, tal afirmativa está longe de retratar um consenso. No Seminário “Mudanças na Lei de Regularização Fundiária e seus impactos no Estado do Rio de Janeiro”, Gustavo Klash destacou justamente o contrário, ao dispor que a Lei 11.977 se imiscuia em excesso em assuntos de competência dos municípios, conforme FORUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Seminário “Mudanças na Lei de Regularização Fundiária e seus impactos no Estado do Rio de Janeiro”**. Rio de Janeiro, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/5037-mudancas-na-lei-federal-de-regularizacao-fundia-ria-e-seus-impactos-para-o-estado-sao-apresentadas-na-alerj>>. Acesso em: 22 jan. 2018. Sobre o assunto, vale destacar que a competência municipal em matéria urbanística não é meramente suplementar das normas gerais federais e da regulamentação estadual, mas consiste em competência própria, nos termos dos arts. 182 e 30, inciso VIII, da Constituição Federal, conforme CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente**. Belo Horizonte, Fórum, 2010, p. 105.

<sup>716</sup> Procedimento administrativo de definição de limites, área, localização e confrontações de um imóvel de domínio público ou privado para a regularização de interesse social (art. 47, inciso III, da Lei 11.977/2009).

de baixa renda do que se orienta a regularizar áreas de média e alta renda, além de cuidar de vários outros aspectos sobre o tema<sup>717/718</sup>.

Pode-se dizer que a Lei de Regularização Fundiária tardou bastante em chegar. Durante o séc. XX, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil passou por um intenso processo de êxodo rural, em decorrência da “mecanização da produção agrícola”, que expulsou trabalhadores do campo rumo às cidades, em busca de oportunidades de emprego<sup>719</sup>; por isso, nesse interregno, houve uma brusca inversão — passando-se de “uma população majoritariamente rural para uma população predominantemente urbana”<sup>720</sup>. Nesse período, o crescimento urbano veio acompanhado de grave contradição: a ausência de moradia para famílias carentes, o que ensejou crise habitacional e difusão de ocupações irregulares<sup>721</sup>, a demonstrar que as leis esparsas então existentes eram insuficientes para resolver o problema; daí também a afirmativa de que, durante longo período da história brasileira, houve desconsideração dos fatos frente às normas. O crescimento de habitações à margem da lei foi mais vertiginoso a partir da década de 1980, em decorrência de fatores como especulação imobiliária e falta de uma política habitacional direcionada à população de baixa renda<sup>722</sup>.

Nada obstante o atraso, a lei foi importante tendo em vista a contínua ascensão da taxa de urbanização nacional somada aos problemas ocasionados pela prolongada falta de uma política habitacional efetiva. A taxa de urbanização brasileira, equivalente a 82,5%, em 2005,

---

<sup>717</sup> Entre eles: conceituar regularização fundiária, área urbana e zona especial de interesse social; definir regras que permitam a regularização administrativa diretamente nos escritórios de registro de imóveis; estabelecer o conteúdo mínimo necessário ao projeto de regularização; determinar os atores legitimados para a realização do procedimento; e criar parâmetros procedimentais para o licenciamento ambiental pelos municípios.

<sup>718</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). **Carta ao Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>719</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Porcentagem de residentes nas zonas urbana e rural**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

<sup>720</sup> UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP). **Atlas da Questão Agrária Brasileira: características socioeconômicas gerais**. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_b.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2018.

<sup>721</sup> SILVA, Marta do Nascimento. **A Favela como expressão de conflitos no espaço urbano do Rio de Janeiro: o exemplo da Zona Sul carioca**. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 71.

<sup>722</sup> FERREIRA, Álvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, vol. XIV, n. 828, 25 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-828.htm>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

atingiu, em 2015, a impressionante marca de 84,7%<sup>723</sup>, e o crescimento dos domicílios precários evoluiu a taxas anuais bastante superiores: entre 1980 e 1991, o total dos domicílios para o país cresceu 3,08%, ao passo que os precários cresceram 8,18%; entre 1991 e 2000, o montante total subiu à base de 0,88%, enquanto os precários tiveram taxa de incremento anual equivalente a 4,18%; finalmente, entre 2000 e 2010, a taxa de aumento do conjunto de domicílios foi de 0,57%, enquanto a dos precários atingiu 6,93%<sup>724</sup>; o que demonstra a premente necessidade de organização urbanística, sanitária, ambiental e fundiária do território nacional.

O primeiro grande diploma sobre regularização fundiária nasceu a partir da Medida Provisória (MP) 459 de 2009, que buscava disciplinar o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A referida MP foi editada no contexto da crise financeira mundial, reflexo do problema imobiliário norte-americano, deflagrado com o calote das hipotecas, que teve seu ápice no final de 2008. Destinou-se a implantar medidas de natureza anticíclica, para conter o déficit habitacional e manter o nível de atividade econômica, especialmente, o relacionado às famílias de baixa renda. Conforme sua exposição de motivos, embora a regularização fundiária seja um passo fundamental na garantia do direito constitucional à moradia, em favor, principalmente, das populações de menor renda, a ausência de um marco regulatório específico causava enormes dificuldades para que o instituto pudesse ser implementado até o fim, resolvendo efetivamente problemas relacionados ao meio ambiente, à ordem urbanística, ao direito de propriedade, dentre outros, promovendo “o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal”, bem como a realização de investimentos em áreas precárias, para que fossem dotadas de serviços urbanos e infraestrutura<sup>725</sup>.

O grande mérito da lei foi, portanto, fazer com que a regularização não dependesse de políticas públicas isoladas, nem ficasse à mercê de interpretações oscilantes do Poder

---

<sup>723</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018, p. 12.

<sup>724</sup> PASTERNAK, Suzana; D’OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metr pole**. São Paulo, vol. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0075.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018, p. 79.

<sup>725</sup> BRASIL. **Exposi o de Motivos Interministerial 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, DF: 24 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

Judiciário e dos serviços extrajudiciais<sup>726</sup> submetidos a um emaranhado de normas difíceis de precisar e compatibilizar. De fato, a lacuna legal dava margem a interpretações dúbias da legislação, que tratava de modo apenas indireto e superficial da questão, gerando grande insegurança da posse urbana. No que se refere aos aspectos ambientais, a legislação visava permitir a recuperação de áreas degradadas; difundir o acesso ao saneamento básico e promover a sustentabilidade ambiental das medidas de regularização<sup>727</sup>.

Viu-se que o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) apresentou uma série de disposições contidas na Lei 11.977 de 2009 que a tornavam especialmente relevante, do ponto de vista da regularização.

Inicialmente, a lei nacional de regularização foi importante para orientar e instrumentalizar os municípios para a regularização fundiária, estabelecendo regras gerais de orientação<sup>728</sup>. Criou-se, então, um arcabouço normativo mínimo, a partir do qual cada ente federativo poderia delimitar seu plano de regularização.

Em termos de autonomia dos entes locais, a lei reafirmou a competência dos municípios e do Distrito Federal para dispor sobre os procedimentos de regularização em seu território (art. 49). Foi, assim, ao encontro do disposto no art. 24, I, da Constituição Federal (CF), de acordo com o qual é competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal dispor sobre Direito Urbanístico; no art. 30, VIII, da CF, segundo o qual os municípios são competentes para a promoção, no que couber, do adequado ordenamento de seu território; e no art. 182, *caput*, da CF, que estabelece como atribuição municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Ora, se o Poder Público municipal é responsável por executar a política de desenvolvimento urbano, embora essa prerrogativa seja dependente da edição de diretrizes

---

<sup>726</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 353.

<sup>727</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, DF: 24 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

<sup>728</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). **Carta ao Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

gerais por lei da União ou dos estados, é certo que a promoção de políticas efetivas de regularização estava, no período anterior à edição da Lei 11.977 de 2009, prejudicada, em virtude da carência de norma fixando as balizas essenciais do instituto.

A edição da lei, aliada à previsão de que cada município poderia dispor sobre procedimentos específicos aplicáveis em seu território, reforçou o papel destes nas ações de reurbanização e sua autonomia para tratar de assuntos de interesse local.

Outro avanço obtido nessa questão foi a definição precisa e em diploma único de conceitos como regularização fundiária, área urbana e ZEIS — parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, V).

Assim, a lei federal nacionalizou o conceito de ZEIS — expressão cunhada em Recife, pela Lei de Uso do Solo de 1983 e regulamentada pela Lei dos Planos de Regularização das ZEIS (PREZEIS), em 1987, referência no Brasil, por inspirar governos municipais comprometidos com políticas de urbanização e regularização<sup>729</sup>.

Por outro lado, a Lei 11.977 de 2009 era ainda apegada a conceitos estanques. Nessa linha, a área urbana, independentemente do uso atribuído aos imóveis, foi definida como a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica (art. 47, I). Vê-se, portanto, que a legislação primou pelo conceito legislativo-formal.

Já em relação ao conceito de área urbana consolidada, introduziram-se elementos fáticos, embasados na exigência de densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47, II).

---

<sup>729</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2018, p. 10.

Nesse ambiente, eram considerados assentamentos ilegais as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas, públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. A tais ocupações é que se destinam as disposições sobre regularização fundiária da Lei 11.977 de 2009 (art. 47, VI).

Em termos procedimentais, era relevante, na sistemática legal, a distinção dos procedimentos de legalização destinados a atender a população de baixa renda do que se orientava a regularizar áreas de média e alta renda.

Considerava-se regularização fundiária de interesse social a que se destinava a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, nos casos em que tivessem sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; de imóveis situados em ZEIS; ou de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (art. 47, VII). Essas ocupações caracterizam-se (ainda hoje) pela inexistência de planejamento do sistema viário, pela precariedade da infraestrutura urbana e pela ausência de relação de venda e compra entre o proprietário e o ocupante na deflagração da ocupação inicial da terra<sup>730</sup>.

De outra parte, a regularização fundiária de interesse específico era aquela legalização aplicável quando não caracterizado o interesse social (art. 47, VIII).

Em que pesem os avanços fornecidos pela Lei 11.977 de 2009, já destacados, pode-se afirmar que “o grande e inovador instrumento de regularização fundiária” foi a possibilidade de o Poder Público lavrar Auto de Demarcação Urbanística, ato administrativo, aplicável apenas à regularização de interesse social, pelo qual o promovente proclamava a intenção de regularizar e reunia os documentos que demonstravam a demarcação realizada<sup>731</sup>. Por meio desse instrumento, fazia-se o levantamento da situação da área e da caracterização da ocupação (art. 56). Tratava-se de relevante procedimento administrativo de demarcação de imóvel público ou particular, pelo qual eram definidos seus limites, área, localização e

---

<sup>730</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/manual-da-regularizacao-fundiaria-plena>>. Acesso em: 5 set. 2018, p. 89.

<sup>731</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de interesse social**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), 2012. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/regularizac-aofundiaria/pdf.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2018, p. 12.

confrontação (art. 47, III) — aplicava-se, destarte, aos casos em que era necessária a melhor delimitação do imóvel antes do descerramento das matrículas dos lotes ou das unidades.

O instrumento destinava-se à intervenção em áreas urbanas consolidadas, em que não houvesse oposição por parte do proprietário do imóvel. Nesses casos, o Poder Público, isto é, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, além dos entes da administração indireta, poderiam proceder à demarcação, tanto em terras privadas, quanto nas de seu próprio domínio. Nas áreas federais, de acordo com a Seção III-A do Decreto-lei 9.760 de 1946, somente a União poderia levar a efeito a demarcação; por outro lado, em áreas municipais e estaduais, era possível a demarcação por outro ente, desde que não houvesse vedação na legislação patrimonial respectiva (art. 56, § 4º) e fosse obtida a anuência do titular da área<sup>732</sup>.

Quanto à legitimação de posse, foi uma nova forma de titulação inserida no contexto jurídico pela Lei 11.977 de 2009, a qual pode ser definida como o ato do Poder Público destinado a reconhecer a posse de unidade ou lote inserido em imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, bem como do tempo e da natureza da posse (art. 47, IV). No entanto, não se tratava do único instrumento legal destinado à regularização da posse dos beneficiários, havendo outros, como cessão de uso; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial urbano; aforamento; direito de superfície; doação e venda direta, embora a lei tenha mencionado especificamente a legitimação de posse<sup>733</sup>.

Todos esses institutos, de caráter importante (especialmente, a demarcação urbanística e a legitimação de posse), não se aplicavam, entretanto, à reurbanização de interesse específico. Entendia-se que os moradores de assentamentos populares foram obrigados a viver em um bairro informal como resultado da falta de alternativa legal de moradia. Nos demais casos, porém, haveria uma opção por parte do ocupante de construir sua casa em loteamentos

---

<sup>732</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria de Programas Urbanos, 2010. Disponível em: <[https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana\\_como-aplicar-a-lei-federal.pdf](https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federal.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2018, p. 17.

<sup>733</sup> CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. A legitimação de posse na Lei 11.977 de 2009: um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas. **Orbis Revista Científica**. Vol. 2, n. 3, p. 367-394, set. 2011. Disponível em: <<http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/view/123>>. Acesso em: 8 set. 2018, p. 391.

ou condomínios irregulares, a despeito de ter condições econômicas para a aquisição de uma residência legalizada<sup>734</sup>.

Relativamente ao registro, o parcelamento resultante do projeto de regularização de interesse específico deveria ser requerido nos termos da legislação em vigor (art. 64). Não havendo dispensa legal de correspondência do terreno objeto da intervenção com o efetivamente matriculado, permanecia necessária a prévia retificação, quando fosse o caso, aplicando-se o art. 213 da Lei 6.015 de 1973<sup>735</sup>; do mesmo modo, a necessidade de delimitação do remanescente. Tais condições dificultavam, sobremaneira, a legalização de interesse específico, o que causou impasses e injustiças, em casos como o do Setor Tradicional de Planaltina — DF.

Tal previsão não foi imune a críticas da doutrina especializada, para quem o fato de alguém possuir renda acima do que se entende como “baixa” não pode significar a presença de discernimento suficiente para compreender que o imóvel adquirido não estava regularizado; muito menos a existência de condição financeira apta a fazer frente ao compartilhamento de gastos com a intervenção<sup>736</sup>. Olvidava-se que, em várias situações, a culpa pela ocupação era do próprio Poder Público.

Com efeito, os assentamentos informais podem decorrer de diversas origens: loteamentos irregulares, originalmente aprovados pelo município, mas que, posteriormente, apresentaram alguma irregularidade; loteamentos clandestinos, realizados à revelia do Poder Público; aglomerações de uso precípua para fins de moradia de pessoas de baixa renda, formados pela ocupação de imóveis públicos ou particulares, mediante ações espontâneas ou orquestradas por movimentos sociais; ocupações de áreas públicas ou privadas por populações de média ou alta renda que, “por falta de cautela ou desconhecimento”, acabaram por adquirir lote irregular, incluindo o “fenômeno que por muito tempo foi aceito como regular — as alienações de terrenos urbanos ou rurais sob a forma de partes ideais ou frações ideais”, caso em que, após as decisões administrativas e judiciais que começaram a entender essa figura

---

<sup>734</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria de Programas Urbanos, 2010. Disponível em: <[https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana\\_como-aplicar-a-lei-federal.pdf](https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federal.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2018, p. 12 e 27.

<sup>735</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 49.

<sup>736</sup> *Ibid.*, p. 55.

como hipótese de burla ao parcelamento regular do solo, já havia inúmeras situações consolidadas, “deixando na irregularidade uma grande camada da população”<sup>737</sup>.

Do exposto, sobressai a falha do Poder Público ao tratar de maneira tão tímida o instituto da regularização fundiária, até o advento da Lei 11.977 de 2009. Sem reduzir sua importância, nem o mérito político das luzes lançadas sobre a questão, é de se observar que o antigo marco, embora tenha se afigurado como ponto culminante da disciplina da reurbanização, em oito anos de vigência, acabou mostrando-se inefetivo, situação agravada pela crise de 2015, como visto na análise do contexto político e econômico que antecedeu à edição do novo marco legal — esses fatores tornam evidente a urgência e a relevância da MP mais tarde convertida na Lei 13.465 de 2017.

Deveras, a Lei 11.977 de 2009 era baseada na ideia de transferência da condução e do custeio da política pública de regularização fundiária — especialmente, a direcionada a famílias carentes — a agentes não diretamente relacionados ou mesmo vocacionados a essa direção. Os registradores de imóveis são responsáveis, em nosso sistema, por um juízo de controle jurídico dos documentos que se lhe apresentam, denominado de qualificação registral. Tal ação não é apenas obrigatória para a garantia da segurança jurídica, de modo que títulos viciosos não acedam ao fôlio real, como também direcionada pela prudência, consistindo em uma “missão de vigilância da legalidade e de custódia dos bens imobiliários que lhe são confiados”<sup>738</sup>. Sob essa ótica, é natural que os registradores assumam uma postura cautelosa, o que pode prejudicar o protagonismo que lhes era exigido pela legislação anterior. Sem mencionar que a norma previa inúmeras isenções de emolumentos sem previsão da correspondente compensação, ora prevista no art. 73 da Lei 13.465 de 2017<sup>739</sup>, o que demandava dos registradores dispêndios à custa de sua remuneração pessoal<sup>740</sup>, bastante

---

<sup>737</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>738</sup> DIP. Ricardo. **Registro de Imóveis: princípios**. Tomo I. Descalvado, SP: Editora Primvs, 2017, p. 52-53.

<sup>739</sup> Art. 73. Devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S previstos nesta Lei. Parágrafo único. Para que os fundos estaduais acessem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, deverão firmar termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal.

<sup>740</sup> É certo que o sucesso de um plano de regularização em prol de pessoas carentes depende da redução ou extinção dos custos, o que se atinge pela fixação da gratuidade dos atos praticados. Por outro lado, a lei não se atentou para o fato de que os serventuários extrajudiciais mantêm a estrutura da prestação dos serviços, realizam o pagamento dos respectivos funcionários e retiram o montante necessário à sua própria subsistência pela percepção de emolumentos, sem que haja salário ou subsídio mensal do Poder Público. Com isso, as pequenas serventias do país — que representam a grande maioria — acabam por não ter assegurado o necessário equilíbrio econômico-financeiro da atividade, havendo disparidade entre as fontes de custeio e os custos da atividade

difícil nas circunscrições integralmente abrangidas por ZEIS, já que as serventias imobiliárias são custeadas pelos emolumentos pagos pelos usuários (Lei 10.169 de 2000), sem recebimento de dinheiro público. Esses podem ser vistos como dois dos motivos que levaram à inefetividade da legislação anterior, justificando a necessidade de medidas governamentais imediatas.

A nova lei, como visto, corrigiu diversas distorções, simplificou conceitos (como o de urbano, que passou a ser calcado no uso e não na definição formal da lei), facilitou procedimentos e garantiu a efetiva legalização das diversas situações de fato existentes. Entretanto, não basta a edição de textos normativos — o que bem demonstra a profusão de leis antes existente —, é indispensável a mudança de postura dos agentes da Reurb.

Como bem ressalta Ermínia Maricato, o conflito sobre a terra alimenta uma profunda desigualdade social, obriga governos a pagar diversas indenizações pela mesma desapropriação e oportuniza invasões e fraudes. De acordo com números da autora, o mercado residencial legal, no Brasil, atenderia perto de 30% da população, em muitas cidades, deixando de fora até mesmo parte da classe média<sup>741</sup>. É preciso reverter esse quadro, de modo que os registros de imóveis se tornem mais precisos e seguros, o que somente se obtém mediante regularização fundiária, retificando-se e saneando-se as matrículas existentes, para que, a partir daí, uma nova história fundiária possa ser contada.

Entende-se que a aplicação do novo marco, calcada em quatro objetivos fundamentais, é apta a modificar o quadro urbano existente. O primeiro deles é a garantia do acesso à propriedade privada, especialmente, à população carente, de modo a integrá-la ao mercado formal; o segundo, destinado a evitar a gentrificação, consiste no incentivo à produção de emprego e renda na comunidade, pela admissão do uso misto de atividades, estimulando-se o empreendedorismo, o comércio local e também o cooperativismo, incluindo a necessidade de fixação de linhas de crédito em condições especiais, junto aos bancos públicos; o terceiro relaciona-se ao incremento da arrecadação tributária, mediante fixação de bases de cálculo e alíquotas, para o imposto sobre a propriedade urbana, compatíveis com a realidade dos

---

notarial e de registro (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 1.646. Autora: União. Réu: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 14 de setembro de 2010. **Diário da Justiça**. Brasília, 20 set. 2010), além de ter violado seu direito à percepção de emolumentos integrais, nos termos do art. 28 da Lei 8.935 de 1994. No jargão popular, verdadeira “cortesia com o chapéu alheio” por parte do Poder Público.

<sup>741</sup> MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 184-185.

núcleos objeto da intervenção — havendo aqueles que, em vista da situação de carência absoluta, deverão obter subsídios ou isenções totais —; o último corresponde ao uso dos novos recursos tributários auferidos para o custeio de obras de infraestrutura urbana, especialmente, nos locais carentes de equipamentos públicos.

Entretanto, nada disso é possível com a simples edição de uma lei, é preciso que seus operadores atuem com desejo de viabilizar a Reurb, com a postura de quem deseja extrair do novo marco sua máxima potencialidade normativa. Por isso entende-se que o parâmetro precípua de aplicação da Lei 13.465 de 2017 deve ser a atuação de políticos, servidores públicos, técnicos, legitimados, oficiais de registro e demais agentes do procedimento com vontade de mudança, sem a qual os diversos instrumentos e as inovadoras disposições não alcançarão a necessária efetividade.

### 3.2.2 *Caráter Vinculante da Regularização*

Viu-se que a segregação urbana traz efeitos deletérios para as urbes, prejudicando o exercício do direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com um “desastroso comprometimento das redes hídricas, dos mananciais de água”<sup>742</sup>, entre outros. No caso do Setor Tradicional de Planaltina, DF, restou evidente que, até mesmo em ocupações não caracterizadas como de baixa renda, há usos e construções em áreas ambientalmente sensíveis, como as APPs.

Diante desse quadro, não se pode mais admitir a manutenção do “binômio cidade legal X cidade ilegal”<sup>743</sup>. É preciso diagnosticar a causa dos problemas e aplicar as medidas curativas cabíveis, sem repetir os erros do passado.

Não por outro motivo, começa a se fortalecer o entendimento a respeito do caráter vinculante da regularização. De acordo com o STJ, o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal impõe aos municípios e ao DF o dever de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Não se trata de simples faculdade, mas de um poder-dever de regularização. Desse modo, inexistente, no caso, um poder discricionário por parte dos entes locais, sendo

---

<sup>742</sup> *Id.* **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 40.

<sup>743</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 354.

vedado aos municípios e ao DF eximirem-se dessa responsabilidade, por tratar-se de uma função de natureza vinculada<sup>744</sup>.

Nessa linha, a fim de se evitarem lesões aos respectivos padrões de desenvolvimento urbano, os municípios e o DF devem regularizar e controlar parcelamentos irregulares, notificando os empreendedores, para a promoção das obras e melhoramentos necessários, autuando infratores, determinando a paralisação de obras que estejam em desacordo com as leis locais<sup>745</sup> e, enfim, exercendo seu poder de polícia urbanística.

A responsabilidade pela regularização, nesses casos, deve ser avocada pelo ente local, embora às expensas do loteador faltoso. Tal se aplica não apenas no intuito de evitar lesões de índole urbanística, como também danos ambientais, sob pena de responsabilização conjunta do Poder Público e do loteador, pelos prejuízos advindos<sup>746</sup>. Nessa linha, a Reurb é de observância obrigatória pelos entes federativos.

Para bem compreender a função de regularização, sob o prisma da jurisprudência do STJ, urge realizar breves considerações sobre os atos discricionários e vinculados do Poder Público.

Com efeito, diz-se que o poder da Administração Pública tem caráter vinculado quando a lei não estabelece opções, mas impõe que, diante de certos requisitos, os agentes públicos atuem de determinada forma. Por isso se afirma que, em face do poder vinculado, o particular possui direito subjetivo de exigir da autoridade pública a edição do ato, sob pena de correção judicial<sup>747</sup>. Ato vinculado é, pois, o que exige prévia e objetiva tipificação legal, necessariamente antecedente, definindo-o como o único comportamento possível da Administração Pública, em face de dada situação, sem que haja concurso ou interferência subjetiva<sup>748</sup>.

Por outro lado, há poder discricionário da Administração quando a adoção de uma ou outra solução seja relegada a critérios de “oportunidade, conveniência, justiça, equidade” não

---

<sup>744</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial 1.113.789/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Município de São Paulo e Outros. Relator: Castro Meira. Brasília, DF, 16 de junho de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2009.

<sup>745</sup> *Ibid.*

<sup>746</sup> *Ibid.*

<sup>747</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 221.

<sup>748</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 434.

definidos pela lei. Ainda nessas hipóteses, a atuação não é totalmente livre, estando limitada quanto aos requisitos da competência, da forma e da finalidade, motivo pelo qual a discricionariedade pode ser conceituada como a liberdade de atuação nos limites deixados pela lei<sup>749</sup>. A diferença nuclear entre discricionariedade e vinculação reside, pois, no grau de liberdade da Administração: no ato vinculado, esta inexistente, pois a lei regulou antecipadamente todos os aspectos do comportamento a ser adotado; no ato discricionário, ao revés, a disciplina legal deixa ao agente certa margem de decisão, em face das circunstâncias concretas do caso, quanto ao que lhe pareça mais adequado à satisfação do interesse público<sup>750</sup>.

Com essas considerações, não há mesmo dúvidas quanto ao caráter vinculado da Reurb. Ora, o poder de polícia consiste na atividade estatal, disciplinada por lei e repartida entre os Poderes Executivo e Legislativo, pelo qual se limita o exercício de direitos individuais em prol da afirmação do interesse público. Enquanto o Legislativo estabelece por lei as limitações administrativas, a Administração Pública regulamenta e controla sua aplicação preventiva (“por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações”, além de fiscalizações e vistorias) e repressiva (por meio da imposição de medidas de coerção, como o embargo de obra), executando, por atos administrativos e operações materiais, o denominado “poder de polícia em sentido restrito”<sup>751</sup>.

Desdobram-se, pois, as atribuições municipais na seara urbanística, nos setores da ordenação espacial, por meio do Plano Diretor e das normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, a cargo do Legislativo; e o de controle das construções, “incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos”, a cargo da Administração Pública<sup>752</sup>. A despeito de sua vinculação à lei, é certo que o exercício do poder de polícia atinente à

---

<sup>749</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 221.

<sup>750</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 434-435.

<sup>751</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: SÃO PAULO, Ministério Público do Estado. Procuradoria Geral do Estado. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Habitação e Urbanismo (CAOHURB). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Ministério Público; Imprensa Oficial, p. 23-38, 1999, p. 24-26.

<sup>752</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 548.

fiscalização da observância de regras edilícias, sanitárias, de posturas e de trânsito tem origem na própria Constituição Federal<sup>753</sup>.

Embora em grande parte discricionário o poder de polícia urbanística, em outras tantas oportunidades, assume feições vinculadas, como nas hipóteses de expedição de licenças, aprovações e no caso da fiscalização e da aplicação de certas punições<sup>754</sup>. Tudo em prol dos “superiores interesses da comunidade”, objetivando o bem-estar da população, preservando “a saúde, o sossego, a segurança física, o repouso espiritual — bens, estes, que, em seu conjunto, geram conforto individual e bem-estar coletivo”<sup>755</sup>.

Nessa seara, o início do parcelamento exige prévia aprovação — ato vinculado, uma vez atendidas as determinações legais pelo projeto — e, caso aprovado, a expedição de um “alvará de licença”, também vinculado, com prazo de início e finalização das obras, sob pena de caducidade, fazendo-se necessária sua renovação<sup>756</sup>. No curso das obras, a seu turno, é também objeto de exercício do poder de polícia vinculado o dever municipal e distrital de fiscalizar o empreendimento. Descumprido o poder-dever de controle e supervisão do parcelamento, o Poder Público acaba por assumir responsabilidade sobre eventuais danos daí resultantes.

Precisamente nesse sentido deve ser compreendida a obrigação legal do Distrito Federal de regularizar o Setor Tradicional de Planaltina, DF, diante de sua omissão em fiscalizar os atos praticados pelo Município de Planaltina, Estado de Goiás, após a criação de Brasília. Sobretudo, em se considerando que o parcelamento de diversas áreas públicas, discutido nos autos da Ação Cautelar n. 031688/93, já examinada, foi abonado pelo próprio GDF, em parecer jurídico da Terracap, pelo qual se ressaltou independer de qualquer iniciativa distrital o exercício do direito de propriedade, que seria do município, sobre os terrenos integrantes do Setor Tradicional, conforme Transcrição 303 do registro de imóveis

---

<sup>753</sup> MOURA, Dênio Augusto de Oliveira. O loteamento fechado sob perspectiva transdisciplinar. In: **Revista Científica da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT)**. Ano 4. N. 2. Brasília: FESMPDFT, p. 76-121, dez. 2015, p. 108.

<sup>754</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: SÃO PAULO, Ministério Público do Estado. Procuradoria Geral do Estado. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Habitação e Urbanismo (CAOHURB). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Ministério Público; Imprensa Oficial, p. 23-38, 1999, p. 26.

<sup>755</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 112.

<sup>756</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, p. 32.

local<sup>757</sup>. Quanto aos atos praticados anteriormente a 1960, embora não efetuados pelo DF, são de sua responsabilidade por sucessão — se teve o bônus de adquirir o território, deve assumir os ônus de provê-lo da adequada regularização urbana. Tal não afasta, porém, a possibilidade de que as intervenções sejam cobradas do loteador.

Essas afirmações, sobre o respectivo caráter vinculado, não permitem, todavia, a conclusão de que a Reurb deve ser feita a qualquer custo, com dispensa de estudos técnicos destinados ao licenciamento urbanístico e ambiental. De fato, a Lei 13.465 de 2017, ao contrário das críticas a ela direcionadas pelos autores das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, mantém a necessidade da aprovação urbanística e ambiental, incluindo a exigência de documentação técnica mais ampla para o exame das parcelas situadas em APPs.

O risco que circunda a aplicação legal, nesse ponto específico, é muito mais de uma interpretação (equivocada) no sentido de que a “aprovação ambiental”, exigida pelo novo marco, seria uma simplificação do processo de licenciamento — incabível em uma ordem jurídica voltada à concretização do princípio da sustentabilidade e baseada na regulação da propriedade privada de modo a garantir um ambiente saudável essencial a condições dignas de vida<sup>758</sup> —, do que decorrente de uma omissão normativa.

Embora a nova lei não tenha repetido o dispositivo da legislação revogada segundo o qual tal aprovação corresponderia ao licenciamento ambiental do projeto, deve-se proceder à leitura do texto à luz da Constituição Federal — claramente preocupada com a proteção ambiental — de modo a afastar a compreensão de que a aprovação possa ser obtida sem a conclusão do respectivo processo de licenciamento. Isso porque as funções sociais da cidade também se relacionam intimamente com os direitos fundamentais, figurando entre as funções urbanas a tutela do meio ambiente<sup>759</sup>.

Esse risco é, pois, neutralizado pela técnica da interpretação conforme a Constituição, excluindo-se do âmbito de incidência normativo a compreensão de que a aprovação ambiental

---

<sup>757</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 20 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 8-11.

<sup>758</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 200-202.

<sup>759</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018, p. 18.

mencionada na lei seria procedimento diverso do licenciamento, até mesmo por que o reconhecimento da função socioambiental sobrepuja a concepção tradicional de propriedade, impondo a regulação normativa hábil a assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o bem-estar dos cidadãos e o direito à cidade<sup>760</sup>.

### 3.2.3 Fixação do Custeio da Reurb-E

O ponto nodal que distingue, pela nova sistemática legal, as regularizações de interesse social e específico é a previsão de assunção, pelo Poder Público, do custeio da Reurb, na modalidade S, ao passo que, no âmbito da reurbanização de interesse específico, o dispêndio para a realização do projeto ficaria a cargo dos beneficiários. Entretanto, para que não haja o risco de se beneficiarem pessoas que não necessitam ou de prejudicar moradores carentes, que habitam em áreas predominantemente ocupadas por população não caracterizada como de baixa renda, é preciso aclarar certo trecho legal.

A leitura integrada do novo marco, a despeito da inexistência de disposição expressa, permite verificar que a classificação da Reurb deve necessariamente ser promovida em dois momentos específicos: na decisão que determina o processamento da regularização, para a definição do rito aplicável; e no momento do saneamento do processo, antes da definição dos instrumentos aplicáveis e da emissão da CRF para registro. No primeiro, leva-se em conta a definição legal de ZEIS, ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE); não havendo prévia fixação normativa, os dados provenientes do IBGE ou de outros órgãos governamentais de pesquisa, por exemplo, o PIB *per capita*, dispensam-se gastos com estudos técnicos mais apurados<sup>761</sup>; ou, se assim preferir o município ou o DF, pesquisas a respeito da predominância da ocupação no setor. Desse modo, se metade mais um dos ocupantes forem de baixa renda, aplicar-se-ão as normas da reurbanização social.

Nessa segunda classificação da Reurb, não se admitem, como na primeira, presunções (ex.: inclusão ou não da área em ZEIS) ou a simples predominância, pois não se pode admitir que, no caso da Reurb-S em que metade mais um dos moradores seja de baixa renda, a metade menos um que tenha condições de pagar pela regularização seja indevidamente beneficiada;

---

<sup>760</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 203.

<sup>761</sup> MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019, p. 1-2.

da mesma maneira, na Reurb-E em que metade mais um dos moradores seja excluído da regularização social, a metade menos um que não tenha condições de pagar os custos da regularização não pode ser indevidamente prejudicada. É necessário garantir que apenas os beneficiários realmente necessitados recebam gratuitamente seu imóvel, o que se aplica, inclusive, à modalidade de Reurb inominada, simplificada ou de antigos parcelamentos.

Nesse sentido, deve ser interpretado o § 4º do art. 5º do Decreto 9.310 de 2018, de acordo com o qual, no mesmo núcleo urbano informal, poderá haver as duas modalidades de Reurb; bem como o § 7º do mesmo dispositivo, no sentido de que a classificação da modalidade da Reurb de unidades imobiliárias residenciais ou não residenciais integrantes de núcleos urbanos informais poderá ser feita, a critério do município ou do Distrito Federal, ou quando for o caso, dos estados e da União, de forma integral, por partes ou de modo isolado por unidade imobiliária; e o parágrafo único do art. 8º do mesmo regulamento, que estabelece a possibilidade de uso, na Reurb, de mais de uma forma de titulação.

Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 6º do Decreto, segundo o qual a renda familiar, para classificação do beneficiário na modalidade “S”, não poderá ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no país. De igual modo, também, a disposição do art. 10, § 3º, do Decreto 9.310 de 2018, que faculta o uso de mais de um documento indicativo do direito real constituído, em um mesmo núcleo urbano informal, cabendo ao Poder Público titular do domínio indicar o direito real a que cada morador beneficiário da intervenção fará jus.

Se, no primeiro momento, admite-se o critério da predominância, para fins de processamento do Projeto, por exemplo, para a exigência ou não de levantamentos topográficos e elementos a mais no estudo técnico destinado a justificar a ocupação de APPs, que só se aplicam à Reurb-E, no momento da titulação, é crucial a identificação precisa do morador, não apenas com base em sua própria declaração, como também em sinais exteriores de riqueza, por exemplo, a construção no lote de edificação incompatível com o critério de baixa renda. Para ultimar tais pesquisas, entende-se possível que o município ou o Distrito Federal estabeleçam convênios com universidades públicas, que muito podem contribuir para a consecução dessa tarefa, a qual precisa ser conduzida de maneira séria, para não beneficiar ou prejudicar ocupantes indevidamente.

Tais providências são realmente indispensáveis para que não se incorra no mesmo erro cometido ao final do séc. XX, quando o SFH foi distorcido pela concessão de subsídios a quem não precisava deles<sup>762</sup>.

Entretanto, mais do que separar nichos de interesse social, no âmbito da Reurb-E, urge discutir a questão do próprio compartilhamento de gastos entre beneficiários e Poder Público ou mesmo a assunção, pelos municípios e pelo DF, nos casos em que se justifique, do custeio integral da reurbanização de interesse específico.

Nesse ponto, pode-se ressaltar que, embora os autores das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883 tenham alegado que a Lei 13.465 de 2017 foi editada para beneficiar as classes média e alta, pelo contrário, houve um recrudescimento (injustificado) na disciplina da Reurb-E, no que se refere ao seu custeio.

Deveras, sob a égide da Lei 11.977 de 2009, havia uma presunção de que a regularização de interesse específico, como direcionada à população de poder aquisitivo mais alto, permitiria ao Poder Público repassar os custos da intervenção<sup>763</sup>, embora possível, a critério da autoridade licenciadora, o compartilhamento de responsabilidades, entre os beneficiários e o ente público, tendo em vista os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores e, por fim, o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (art. 62, § 1º<sup>764</sup>).

Infelizmente, tal disposição não foi reiterada na legislação atual, de modo que, ao menos de acordo com a literalidade da lei, não haveria a possibilidade de compartilhamento de gastos. O legislador não foi sensível, sob esse aspecto, ao fato de que ter renda acima do

---

<sup>762</sup> LIMA, Luiz Eduardo Pinto. Os financiamentos imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019, p. 48.

<sup>763</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 49.

<sup>764</sup> § 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no *caput* poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

que se entende como “baixa”<sup>765</sup> não pode significar a existência de condição financeira apta a fazer frente aos gastos com a intervenção<sup>766</sup>.

Não se desconhece o teor do art. 33, parágrafo único, inciso III, da Lei 13.465 de 2017, de acordo com o qual, na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial — interesse quase sempre existente, já que a ocupação e o uso inadequados do solo, em maior ou menor grau, ensejarão consequências negativas em nível local, importando a sua manutenção em ofensa à obrigação constitucional dos municípios e do DF de combater a poluição, preservar o meio ambiente, promover o saneamento básico e o adequado ordenamento territorial<sup>767</sup>. Ocorre que a parte final do mesmo dispositivo é clara ao impor a posterior cobrança aos beneficiários, nesses casos.

Desse modo, inexistente norma expressa que permita o custeio, parcial ou total, da Reurb-E, pelo Poder Público. Nada obstante, como a leitura da lei deve ser realizada à luz da ordem jurídica, em sua inteireza, cumpre analisar o caso sob a ótica da cláusula geral da boa-fé objetiva — aplicável à Administração Pública, nos casos em que seja por ela adotado comportamento capaz de despertar confiança legítima na preservação de dada situação jurídica<sup>768</sup>.

---

<sup>765</sup> O relatório “Under Pressure: The Squeezes Middle Class” (“Sob Pressão: A Classe Média Espremida”), de abril de 2019, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tomando como base, para a definição de classe média, os indivíduos que percebam 75 a 200% da renda média auferida pela respectiva população, em cada um dos países participantes, demonstra, a despeito da grande variação sobre o conceito de classe média entre os países considerados, uma tendência uniforme e clara de estagnação das rendas familiares, endividamento e insegurança dos integrantes da classe média (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Under Pressure: The Squeezes Middle Class**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class\\_689afed1-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class_689afed1-en#page4)>. Acesso em: 16 ago. 2019, p. 20 e 32). Um grande extrato da classe média está, portanto, em todo o mundo, financeiramente vulnerável, endividado e impossibilitado de lidar com quedas repentinas de renda ou aumentos inesperados de gastos. No Brasil, a situação é agravada com a crise econômica. De 2015 para 2016, estima-se que cerca de um milhão de famílias desceram de classe social (CHIARA, Márcia de. Em um ano, quase 1 milhão de famílias caem de classe social. **Exame Brasil**. Matéria de 29 maio 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/em-um-ano-quase-1-milhao-de-familias-caem-de-classe-social/>>. Acesso em: 16 ago. 2019).

<sup>766</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 55.

<sup>767</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e direito à moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 897-1.256, 2019, p. 1.197.

<sup>768</sup> SCHREIBER, Anderson. Aplicação da teoria dos atos próprios aos atos administrativos. **XXXV Congresso Nacional de Procuradores do Estado**. O Estado Brasileiro no Século XXI: Perspectivas e Desafios da Advocacia Pública, Fortaleza — CE, 19 a 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/cent>>

Uma das figuras decorrentes da violação à boa-fé, em virtude de comportamento desleal concretizado, é o *tu quoque*, ligado ao “mesmo vetor axiológico que orienta o brocardo segundo o qual ninguém será ouvido quando invocar em seu favor a sua própria torpeza”. Nessa medida, não pode o sujeito que atuou de modo irregular tentar tirar proveito de sua própria atuação<sup>769</sup>.

Como a boa-fé é uma imposição do Direito, decorrente de sua própria essência, não é preciso muito para justificá-la, juridicamente, como um parâmetro de conduta dos agentes públicos em geral. Esse padrão é invocável perante qualquer conduta estatal, pouco importando sua natureza ou seu contexto<sup>770</sup>.

Trata-se de princípio aplicável, portanto, no caso da Reurb-E sobre bem público, para vedar o locupletamento sem causa dos entes federativos que, por sua omissão reiterada ou mesmo por atos de estímulo, permitiram a ocupação de áreas de sua propriedade por pessoas de boa-fé — em grande parte dos casos, orquestrada por empreendedores, com aparência de legalidade, mas cujo título dominial tenha sido posteriormente invalidado ou, após a respectiva divisão, demarcação ou retificação, localizado em outra área —, de modo a impedir o cômputo, no “justo valor da unidade imobiliária regularizada”, referido no art. 16 da Lei 13.465 de 2017<sup>771</sup>, da valorização imobiliária decorrente de obras de infraestrutura promovidas, sem resistência do Poder Público, ao longo dos anos, pelos próprios moradores. Embora o dispositivo preveja o desconto, para essa apuração, apenas da mais-valia decorrente da implantação de acessões e benfeitorias na unidade, não se pode desconsiderar eventuais obras de uso comum, operadas pelos moradores. Nessa linha, permanece aplicável a ideia constante do revogado art. 62, § 1º, inciso I, da Lei 11.977 de 2009, para se considerar os

---

ro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-civil/A%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20E%20A%20SEGURANCA%20JURIDICA%20-%20APLICACAO%20DA%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20AOS%20ATOS%20ADMINISTRATIVOS.pdf/view?searchterm=>. Acesso em: 12 ago. 2019, p. 3.

<sup>769</sup> DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. **A teoria dos atos próprios**: elementos de identificação e cotejo com institutos assemelhados. 2006. 463 f. Tese (Doutorado em Direito Civil) — Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, p. 257 e 409-410.

<sup>770</sup> MARRA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8648/7380>>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 241.

<sup>771</sup> Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos beneficiados, como justificativa para o possível compartilhamento de despesas.

Outro instituto, já examinado, igualmente decorrente da boa-fé, refere-se à proibição de comportamentos contraditórios ou *venire contra factum proprium*. Veda-se, desse modo, que o sujeito, após criar uma expectativa razoável, decorrente de sua ação lícita pretérita, frustrate as previsões e a confiança antes despertadas, sem que haja justificativa fática ou mesmo amparo legal a fundamentar a contradição, independentemente de exame a respeito do dolo ou da culpa do agente<sup>772</sup>.

A exemplo do que foi dito sobre o instituto anterior, há espaço para a aplicação do *venire* em face da Administração Pública, tanto no que se refere ao dever de boa-fé no sentido de “resguardar situações de confiança” ou crença dos cidadãos na legitimidade dos atos administrativos, quanto na acepção de dever de conduta, “produtora de comportamentos ativos e positivos de proteção”<sup>773</sup>. Em outros termos, importa, na seara da atuação estatal, a proteção da boa-fé subjetiva do cidadão, mas também a boa-fé objetiva do agente público<sup>774</sup> — e, pela teoria do órgão, do próprio ente federativo ao qual se imputa a conduta ou a omissão<sup>775</sup>.

Assim, tendo o administrado agido com boa-fé subjetiva, mediante a legítima confiança em uma situação gerada pelo Poder Público, e tendo orientado efetivamente sua conduta em conformidade com essas premissas, na maior parte dos casos, não é justo que essa confiança legítima seja frustrada pelo Estado<sup>776</sup>.

Essa cláusula tem incidência na Reurb, a exemplo do caso do Setor Tradicional, quando a ocupação tenha se operado por atos do próprio Poder Público, quando este atua na

<sup>772</sup> DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. **A teoria dos atos próprios**: elementos de identificação e cotejo com institutos assemelhados. 2006. 463 f. Tese (Doutorado em Direito Civil) — Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, p. 393.

<sup>773</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. **Revista do Conselho da Justiça Federal (CEJ)**. Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/641>>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 114.

<sup>774</sup> MARRA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8648/7380>>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 241.

<sup>775</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 589.

<sup>776</sup> BINENBOJM. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 181-182.

qualidade de empreendedor ou, com sua manifestação expressa, legítima o ato do parcelador, público ou privado. Isso se aplica, assim, ao Município de Planaltina, Goiás, que parcelou e vendeu as glebas da região, como também ao próprio Distrito Federal, especialmente, no que se refere à ocupação de áreas anteriormente destinadas a equipamentos públicos, legitimada por parecer jurídico da Terracap, pelo qual se ressaltou independência de qualquer iniciativa distrital o exercício do direito de propriedade que seria do município<sup>777</sup>. Vê-se, ademais, que a desídia continuada dos órgãos públicos gerou sensível agravamento da situação, motivo pelo qual é justo que o projeto seja ultimado inteiramente pelo DF — se assim entender, mediante cobrança posterior ao Município de Planaltina, GO, mas não dos moradores, cuja maioria inclusive já quitou seu terreno perante o município<sup>778</sup>.

Por fim, também há margem para o custeio, parcial ou total, por parte do Poder Público, nos casos em que a situação econômica da população seja pouquíssimo superior àquela que se convencionou chamar de “baixa renda”, com fulcro no compromisso do Estado de combater a marginalização e reduzir desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF). Por certo, não seria justo tratar igualmente aqueles que estão pouco acima da margem da pobreza e os que efetivamente se inserem no conceito de classe média ou alta. Reaviva-se, pois, a ideia inserida no revogado art. 62, § 1º, inciso II, da Lei 11.977 de 2009, referente à análise do poder aquisitivo da população a ser beneficiada, para fundamentar eventual compartilhamento de gastos.

#### *3.2.4 Aplicação das Flexibilizações de Regras da Reurb-E*

Como visto, sob a égide da Lei 11.977 de 2009, vários instrumentos foram proscritos à reurbanização de interesse específico. Nessa medida, não poderiam ser utilizadas as facilidades advindas da demarcação urbanística e da legitimação de posse com posterior conversão em propriedade — exclusivamente aplicáveis nos procedimentos de interesse social. Essa diferenciação, como já afirmado, era justificada sob o argumento de que os

---

<sup>777</sup> DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Petição Inicial da Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 20 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 8-11.

<sup>778</sup> Nesse sentido, a manifestação do próprio Município de Planaltina, nos autos da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93, em que reconheceu o fato de o município ter recebido por diversos imóveis, empregando artifícios (como a dação em pagamento), para burlar a liminar de proibição de venda (MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Manifestação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 3 ago. 1999. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 343).

assentamentos populares eram criados pela falta de alternativa legal de moradia para a população pobre, ao passo que, nas ocupações de média e alta renda, haveria uma escolha por parte dos ocupantes, que preferiram construir suas residências em loteamentos ou condomínios irregulares, embora tivessem recursos para adquirir unidades legalizadas. Por esse ângulo, embora importante que o ordenamento territorial compreendesse toda a cidade, o que pressupunha a regularização de ambas as situações, as condições e os instrumentos deveriam ser diversos, motivo pelo qual a lei definia dois tipos básicos de procedimento — o de interesse social e o específico. Para os adeptos dessa forma de raciocínio, somente deveria ser deferida a legalização de ocupações em APPs, se configurada hipótese de regularização de interesse social<sup>779</sup>.

Na mesma linha, o posicionamento defendido pelos autores das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, para quem as flexibilizações operadas em prol da Reurb-E aumentariam a desigualdade socioeconômica, por facilitar a transferência de imóveis públicos a pessoas que não necessitam da tutela do Estado<sup>780</sup>; beneficiariam ocupantes que optaram pela irregularidade fundiária, já que havia alternativas para a garantia de seu direito à moradia<sup>781</sup>; e estenderia a aplicação de institutos excepcionais, cujo emprego somente deveria ser garantido a pessoas de baixa renda, como a demarcação urbanística, a legitimação fundiária, a legitimação de posse e a regularização em APPs<sup>782</sup>.

Entretanto, como se insistiu ao longo deste trabalho, o fato de o sujeito possuir renda acima do que se classifica como “baixa” não induz automaticamente à existência de discernimento bastante para depreender que o imóvel adquirido não estivesse legalizado<sup>783</sup>. Ademais, há numerosos casos em que, mesmo para pessoas já iniciadas no mercado

---

<sup>779</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria de Programas Urbanos, 2010. Disponível em: <[https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana\\_como-aplicar-a-lei-federal.pdf](https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federal.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2018, p. 12 e 27.

<sup>780</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018, p. 27 e 36.

<sup>781</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018, p. 7-8.

<sup>782</sup> INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883**. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 5 nov. 2018, p. 29-30.

<sup>783</sup> COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018, p. 55.

imobiliário, não haveria como prever os desdobramentos que, de fato, adviriam, a exemplo da hipótese de venda e compra de partes ideais — não raro registradas conforme entendimento vigente à época<sup>784</sup>.

Outro ponto a ser considerado é que o histórico confuso da propriedade da terra no Brasil, sem que tenha havido, até os presentes dias, total discriminação das terras devolutas, contribui para a realização de parcelamentos aparentemente legítimos, aptos a ludibriar pessoas de média e alta renda. Essa circunstância é bem ilustrada pela Meta 18 do CNJ, pela qual se determinou o cancelamento de registros e matrículas de imóveis rurais, nos termos da Lei 6.739 de 1979<sup>785</sup>. Tal diploma impõe a instauração de procedimento administrativo de cancelamento dos atos praticados com base em títulos irregulares, que importem em apropriação indevida de terras públicas, incluindo as matrículas descerradas com base em decisões judiciais (arts. 8º-A e 8º-B). Se, a partir de tais assentos, foram promovidos loteamentos, ainda que tenha havido má-fé por parte do proprietário original, por certo estão de boa-fé os adquirentes dos lotes. Não por outro motivo, bem observa Ermínia Maricato que o mercado residencial legal, no Brasil, deixa de fora, em muitas cidades, até mesmo parte da classe média<sup>786</sup>.

Pelo exposto, não se pode mais manter o dogma de que a Reurb em terras públicas estaria vedada à modalidade “E”, sendo relevantes e mesmo necessárias as facilidades operadas em prol da legalização nesses casos. Isso não significa, porém, a defesa da prioridade da Reurb-E frente à “S”, que deve ser afastada pelo aplicador, ao interpretar a norma. Para retratar o risco da interpretação expansiva à sistemática da nova lei, passa-se a apresentar um caso de regularização, ocorrido no âmbito do Distrito Federal.

Após a edição da Lei 13.465 de 2017, uma das muitas regularizações iniciadas no Distrito Federal envolveu um condomínio situado na região conhecida como Lago Sul. O nascedouro da ocupação do condomínio em análise remonta à década de 90. No ano de 1996, somente 75 dos mais de 1.000 lotes existentes no condomínio eram habitados. Em 2007, a localidade já contava com 873 moradias e 143 em construção, o que demonstra um

---

<sup>784</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>785</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedoria Nacional divulga metas para o serviço extrajudicial em 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2017/12/08/corregedoria-nacional-divulga-metas-para-metas-para-o-servico-extrajudicial-em-2018/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

<sup>786</sup> MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 184-185.

adensamento superior a 1.000%. Estima-se que, em 2012, a população do condomínio era de 3.900 habitantes, além do trânsito diário de mais de 2.000 funcionários<sup>787</sup>.

Trata-se de condomínio visto como de alto padrão. No entanto, encontra-se localizado em área pública, pertencente à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), agente que conduz a regularização fundiária do local, por meio de edital de licitação.

A fim de questionar supostas irregularidades no procedimento licitatório, especialmente no que se refere ao cálculo do preço dos lotes, a Associação dos Moradores do referido Condomínio promoveu o ajuizamento de processo contra a Companhia Imobiliária de Brasília, perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Não se discute, aqui, a situação jurídica do referido condomínio ou se haveria justificativa, no caso, para o afastamento de certas regras — como há na hipótese do Setor Tradicional —, mas apenas a literalidade da decisão que se seguiu, a qual respeitosamente toma-se de exemplo, de modo a retratar caso prático e não como forma de crítica<sup>788</sup>.

Em 29 de agosto de 2017, a referida Vara, embora ponderando sobre a importância da propriedade pública e da necessidade de respeito aos bens do povo, entendeu que a alegada “lei da grilagem”, para além do plano das intenções declaradas, no qual não serve de anteparo para a especulação imobiliária, permitiria interpretação no sentido da possibilidade da venda direta aos ocupantes que fossem proprietários de outros imóveis — já que as restrições previstas para a Reurb-S não se aplicariam à Reurb-E<sup>789</sup> —, e até mesmo a pessoas jurídicas, diante da ausência de disposição legal específica “que impeça a pessoa jurídica de beneficiar-

---

<sup>787</sup> CORRÊA, Carin Leinig Cavalcanti. **O papel da comunicação na implementação da gestão ambiental em condomínios horizontais do Distrito Federal**: um estudo de caso dos condomínios Ville de Montagne e Vivendas Bela Vista. 2012. 39 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Comunicação nas Organizações) – Programa de Pós-Graduação em Gestão da Comunicação nas Organizações. Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, p. 14.

<sup>788</sup> A propósito, é de se ressaltar que a excelência do Magistrado à frente da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, sempre preocupado em proferir a decisão mais justa, sob os prismas jurídico e social, faz pressupor que, de fato, exista no caso alguma especificidade aqui não considerada.

<sup>789</sup> DISTRITO FEDERAL. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário. **Decisão interlocutória**. Processo 2017.01.1.046060-3. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerida: Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros. Brasília, DF, 29 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

se do procedimento”, ao passo que tal admissão importa no incremento do caráter de impessoalidade da Reurb realizada<sup>790</sup>.

A decisão reconheceu o fato de que a interpretação da nova lei, com fulcro nos critérios sistemático e teleológico, levaria à conclusão de que não seria cabível a regularização em favor de ocupantes que fossem proprietários de outros imóveis, já que a inspiração da Lei de Regularização é justamente atender ao anseio social por moradia e não privilegiar a especulação imobiliária<sup>791</sup>. Entretanto, as conclusões que se seguem na decisão não condizem com a mencionada afirmativa, já que houve o afastamento da cláusula restritiva do edital que excluía a possibilidade de venda direta aos ocupantes proprietários de outros prédios.

Do ponto de vista dogmático-constitucional, a legalização de ocupações se baseia no direito social de moradia adequada (art. 6º), na dignidade humana (art. 1º, III), na ordenação e no desenvolvimento das funções da cidade e na garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182), o que permite a relativização do princípio da indisponibilidade dos imóveis públicos, que sequer podem ser adquiridos por usucapião (art. 183, § 3º). O rol citado passa ao largo, porém, da permissão à acumulação de diversas propriedades e da especulação imobiliária.

Em se tratando de sujeito que detenha outros imóveis, fugindo ao escopo constitucional básico do instituto da regularização fundiária, no nível legal, a alienação de bens públicos deveria, a princípio, respeitar os ditames do art. 17, inciso I, da Lei 8.666 de 1993, garantindo-se igualdade de participação a todos os cidadãos em procedimento de licitação na modalidade concorrência — ressalvadas hipóteses específicas, que podem estar presentes na realidade fática do referido condomínio, mas que não serão minudenciadas, pois demandariam estudo de caso semelhante ao operado para o Setor Tradicional. Para prestigiar o vínculo criado pelo ocupante sobre o imóvel, a exemplo dos §§ 1º e 2º do art. 29 da Lei 6.383 de 1976 e de diversos dispositivos da Lei 9.636 de 1998 que trata dos imóveis da União

---

<sup>790</sup> DISTRITO FEDERAL. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário. **Decisão interlocutória**. Processo 2017.01.1.046060-3. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerida: Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros. Brasília, DF, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjegi1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

<sup>791</sup> DISTRITO FEDERAL. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário. **Decisão interlocutória**. Processo 2017.01.1.046060-3. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerida: Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros. Brasília, DF, 29 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjegi1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

(arts. 13 a 16; 17; 24, § 3º-A; e 25), é defensável a fixação de um direito de preferência na aquisição, mas não a compra direta. Nesse mesmo sentido, o art. 5º da Lei Distrital 4.996 de 2012.

Mesmo a Lei 13.465 de 2017, quando trata da venda direta de imóveis de propriedade da União objeto de Reurb-E, com dispensa dos requisitos da Lei de Licitações, exige como requisitos a ocupação até 22 de dezembro de 2016; a regular inscrição do ocupante, que deve estar em dia com suas obrigações para com a SPU; e a impossibilidade de utilização do instituto por diversas vezes, já que a venda direta “somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial” (art. 84, *caput*, e §§ 1º e 2º). Ademais, o preço de alienação deve ser fixado tendo-se por base o valor de mercado do imóvel, excluídas acessões e benfeitorias realizadas pelo ocupante (art. 85). Entende-se que, ao facultar aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal o uso da venda direta, no caso da Reurb-E, o art. 98 da Lei 13.465 de 2017 não o fez sem quaisquer parâmetros, mas respeitando a Constituição Federal e as ideias já lançadas, para as áreas da União, na legislação federal.

Também o art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 13.465 de 2017, é claro ao estabelecer, na aplicação da legitimação fundiária, sua concessão a beneficiários não concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural e que não tenham sido contemplados com outro instituto visando à mesma finalidade. Nada obstante literalmente restrito à reurbanização de interesse social, não há sentido em usar o Direito em desserviço aos pobres, tratando diversamente seres humanos de diferentes classes sociais<sup>792</sup>, motivo pelo qual tal disposição deve ser aplicada a todas as modalidades de Reurb.

Interpretação em sentido diverso, pela viabilidade de aquisição indiscriminada de imóveis, via regularização fundiária, por já proprietários, seria mesmo incompatível com a ordem jurídica como um todo. Ora, nem mesmo a usucapião especial urbana, individual ou coletiva, incidente sobre áreas privadas, admite que o beneficiário seja proprietário de outro imóvel (art. 1.240 do Código Civil e arts. 9º e 10 da Lei 10.257 de 2001). Aceitar essa prática em áreas públicas seria ilógico e inadmissível no âmbito de uma exegese sistêmica, salvo —

---

<sup>792</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos; CARVALHO, Ananda Martins; PAULA, Ingrid de. Ocupações Urbanas de Belo Horizonte e o Direito à Moradia e à Cidade nas Metrôpoles. In: SOUZA, Miracy Barbosa de; MUNDIM, Fernanda de Lazari Cardoso; PEREIRA, Aline Rose Barbosa (Org.). **Cidade e alteridade: convivência multicultural e justiça urbana**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 229-244, 2016, p. 243.

excepcionalmente —, nas hipóteses de aplicação da teoria dos atos próprios, existindo condutas dos poderes públicos violadoras da boa-fé objetiva e desde, é claro, que o morador possa indicar elementos comprobatórios de sua respectiva boa-fé<sup>793</sup>, consideradas as características pessoais do sujeito e o padrão de conduta esperado do homem médio, na mesma situação. Hipótese em que restará evidente a boa-fé, por exemplo, é o caso de demonstração da compra do lote diretamente do proprietário aparente, anteriormente ao cancelamento da matrícula privada ou da demarcação da área pública, em zona na qual pairava dúvida razoável a respeito dos limites da propriedade particular.

Sugere-se, assim, que a interpretação mais consentânea com a nova Lei de Regularizações é no sentido de, em regra, não ser possível a legalização em favor de ocupantes que sejam proprietários de outros imóveis. A regularização fundiária não deve se converter em negócio, de modo que o mesmo indivíduo, contemplado sucessivas vezes ou proprietário de inúmeros imóveis, possa adquirir o bem para fins de especulação imobiliária ou de enriquecimento pessoal. Interpretação dessa natureza deve ser afastada, pois o problema em se remover a restrição à aquisição direta por pessoas que sejam proprietárias de outros bens de raiz não é apenas jurídico, mas também econômico — o que deve ser levado em conta nas tomadas de decisão, em todas as esferas, a título de consequências práticas possíveis, como determina o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>794</sup>.

De fato, um dos custos da política de regularização em áreas públicas é o de abonar condutas ilícitas anteriores, o que poderia acarretar desgaste da reputação do Estado como agente fiscalizador e repressor de violações à lei. Afiançando ilícitos perpetrados, o Poder Público induziria a percepção de que iguais medidas poderão ser novamente adotadas. Observando-se passado e presente, com a contínua falta de repressão efetiva a novas invasões, os cidadãos passam a crer que o discurso legal não é vinculante, podendo ser revisto<sup>795</sup>.

---

<sup>793</sup> SCHREIBER, Anderson. Aplicação da teoria dos atos próprios aos atos administrativos. **XXXV Congresso Nacional de Procuradores do Estado**. O Estado Brasileiro no Século XXI: Perspectivas e Desafios da Advocacia Pública, Fortaleza — CE, 19 a 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-civil/A%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20E%20A%20SEGURANCA%20JURIDICA%20-%20APLICACAO%20DA%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20AOS%20ATOS%20ADMINISTRATIVOS.pdf/view?searchterm=>>>. Acesso em: 12 ago. 2019, p. 7.

<sup>794</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

<sup>795</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017, p. 135 e 137.

Nesse contexto, o descrédito das normas jurídicas proibitivas de novas invasões e a confiança em sucessivas regularizações futuras, aliadas à possibilidade de que os beneficiários possuam inúmeros imóveis, trazem como efeito a corrida por novas ocupações, com a decorrente ineficiência econômica envolvida na busca pela mera transferência de riqueza, em lugar de esforços para sua produção.

Deveras, estimular a população a crer na contínua regularização de invasões, pouco importando quantas vezes tenha sido beneficiada pelo instituto ou quantos imóveis ostente em seu patrimônio pessoal, pode ensejar o efeito de que novas ocupações sejam deflagradas, criando-se uma “corrida” pela afirmação da primeira posse. Nas palavras de Cooter e Ulen, no âmbito da Análise Econômica do Direito, a regra da primeira posse cria um incentivo para investimentos em recursos excessivos cedo demais, tendo em vista que tal investimento é apto a transferir a propriedade do recurso ao investidor. Tal circunstância pode ser explicada por uma fácil ilustração: supondo-se que a lei admita a aquisição da propriedade de uma terra “devoluta” pelo simples fato de cercá-la, cria-se um incentivo aos investidos para realizar a cerca, mesmo que mais cara do que o uso da terra, se houver a expectativa de que o valor de uso subirá à medida do aumento da população. Assim, é possível que investidores construam cercas inúteis simplesmente para obterem a preferência, assegurando o título sobre a área. Esse investimento precoce explicita um princípio econômico geral apropriado à regra da primeira posse: “quando o Estado concede direitos de propriedade, as pessoas disputam vigorosamente para obter o título”. Contudo, a eficiência econômica “diz respeito à *produção* de riqueza, não à sua *transferência*”<sup>796</sup>.

Outrossim, ao não se punirem condutas ilícitas, mas premiá-las com a legalização das ocupações realizadas à revelia da lei, cria-se um incentivo à invasão e à construção em áreas de uso restrito, a exemplo das APPs, em violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF). Esse estímulo não é visado pelo Estado, sob pena de se enfrentar um círculo vicioso no qual, a cada regularização, nova onda de invasões seja deflagrada, criando-se outra e necessária etapa de reurbanização, com todos os custos que lhe são inerentes<sup>797</sup>.

---

<sup>796</sup> COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6. ed. Berkley: Addison-Wesley, 2016, p. 144.

<sup>797</sup> TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, vol. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016.

Ora, a propriedade formal é muito importante em termos mercadológicos, possuindo relevantes efeitos, como a fixação do potencial econômico de ativos; a integração de informações em um sistema único; a transformação dos ativos em bens fungíveis; a integração das pessoas e a tutela das transações<sup>798</sup>, o que implica em valorização. Daí o risco de se criar uma “corrida” pela ocupação de imóveis públicos, cujo desdobramento é não apenas o caos jurídico, como também grave ineficiência econômica, especialmente relevante em um país com tantos problemas sociais como o Brasil. Para além desses fatores, convém também ter o cuidado de impedir que os cidadãos tenham a impressão de que o Estado não impõe restrições sérias, já que frequentemente as revê, o que resulta em arriscada corrosão de seu poder de fiscalizar e punir, com reflexos danosos em todos os ramos do Direito<sup>799</sup>.

É mister que o Estado encontre, pois, um meio-termo — forma de atender aos reclamos da realidade, fazendo com que as normas se curvem ao fato, mas sem criar, pela edição de novas regras jurídicas, o estímulo para repetidas ilegalidades, especialmente, no que se refere à ocupação de áreas públicas.

De fato, os espaços públicos são importantíssimos; são locais abertos a todos, que permitem o livre trânsito e consistem no palco onde se “desenvolvem os dramas e representações da sociedade”, onde acontece a agitação do dia a dia, as celebrações especiais (ex.: procissões, comícios, carnaval, etc.) e outras manifestações sociais, culturas e políticas<sup>800</sup>. As praças, a saber, representam pontos de convivência e sociabilidade, tendo função estruturante nas cidades, como símbolo urbano e local agregador<sup>801</sup>, permitindo também a prática de esportes e a recreação. As áreas comuns são mesmo direitos dos cidadãos, representando convite aos mais ricos intercâmbios propiciados pela vida urbana<sup>802</sup>.

---

Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/888/527>>. Acesso em: 20 jan. 2018, p. 324-325.

<sup>798</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Reading: Black Swan, 2001, p. 47-61.

<sup>799</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017, p. 135 e 137.

<sup>800</sup> SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A Cidade como um Jogo de Cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense-EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988, p. 91.

<sup>801</sup> CALDEIRA, Júnia Marques. **A praça brasileira. Trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade**. 2007. 434 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, p. 4.

<sup>802</sup> MARX, Murillo. **Cidades brasileiras**. São Paulo: Melhoramentos; Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p. 57.

Por tais razões, não se pode admitir a degeneração dos locais públicos em privados, ao menos não sem grande perda da qualidade de vida no ambiente das cidades.

Portanto, a regularização fundiária não pode degenerar-se na promoção da mera “cidade-mercadoria”, desconsiderando-se seu valor de uso<sup>803</sup>; especialmente, em se admitindo a regularização de terras em favor de ocupantes contumazes, que ocupem áreas públicas, ainda que possuam outros imóveis. Em suma, é certo que nenhuma interpretação da lei pode mesmo conduzir à exegese de que a titulação na Reurb-E seja mais simples que a aplicável na Reurb-S, motivo pelo qual a restrição contida no art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 13.465 de 2017, deve-se aplicar a ambas as modalidades.

No caso do Setor Tradicional, entretanto, uma importante especificidade deve ser realçada: para aqueles moradores que já adquiriram suas residências do Município de Planaltina, GO, ainda que proprietários de outros imóveis, não há que se falar em realização de nova concorrência pública, tendo em vista que esta já ocorreu, consoante petição na qual se confessa o descumprimento da liminar deferida na Ação Cautelar n. 031688/93<sup>804</sup> — o eventual descumprimento de princípios da licitação, na hipótese, não são, *a priori*, oponíveis aos moradores, que efetuaram a compra diretamente do real proprietário e com a aparente legalidade própria dos atos do Poder Público.

Prosseguindo no exame das regras que flexibilizaram a Reurb-E, cumpre tecer mais duas breves considerações. A primeira relaciona-se à importância da regularização de imóveis comerciais, não apenas para a promoção da integração social e a geração de emprego e renda em comunidades carentes, mas também em bairros de médio e alto padrão, já que o mercado local é, por si, uma faceta relevante do direito à cidade<sup>805</sup> — como já destacado quanto ao Setor Tradicional, cujas observações são plenamente incidentes, em termos de parâmetros gerais, à aplicação prática da Lei 13.465 de 2017.

---

<sup>803</sup> BIASOTTO, Rosane Coreixas. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/caderno\\_didatico02.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/caderno_didatico02.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018, p. 39.

<sup>804</sup> MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Manifestação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 3 ago. 1999. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, p. 343.

<sup>805</sup> WEBER, Max. The nature of the city. In: SENNETT, Richard (ed.). **Classic Essays on the Culture of Cities**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1969, p. 24.

A própria gênese da ideia de cidade está entrelaçada à organização de um núcleo de habitação, serviços e de um mercado local. A cidade é, pois, o lugar geográfico no qual, entre outros, há um sistema de distribuição e de troca<sup>806</sup>. Nessa ótica, há quem inclua o “consumo” como uma das funções sociais da cidade, competindo, assim, à urbe oferecer condições econômicas hábeis à realização do comércio local de produtos e de serviços essenciais para a vida humana<sup>807</sup>.

Nesse sentido, nos procedimentos de Reurb, ao contrário de coibir a legalização de imóveis dotados de outros usos, como querem os autores das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, entende-se necessário incentivar sua regularização, pois o fenômeno poliédrico da cidade dá conta de seu caráter dinâmico e relacionado a diversos tipos de uso, não restritos tão somente à moradia. Esses outros usos pressupõem a existência de imóvel regularizado, o que viabiliza o livre exercício de atividades empresariais, com a obtenção da licença ou do alvará de funcionamento indispensável para que não se esteja sujeito a multas ou até mesmo a interdição do estabelecimento, em virtude de fiscalizações de rotina ou denúncias formuladas por concorrentes.

Por certo, a possibilidade de formalização da atividade, em imóvel legalizado, proporciona um clima mais favorável ao investimento e ao desenvolvimento de atividades privadas em nível local. Ademais, essa regularização, entre outros efeitos positivos, amplia a segurança operacional no exercício das atividades empresariais; eleva o nível informacional dos governos sobre o universo de empresas em operação na localidade; permite o respectivo controle, para a promoção da ordem e da proteção à sociedade, garantindo-se mais segurança para os cidadãos, clientes e usuários dos produtos e dos serviços oferecidos pelas empresas; e assegura a melhor gestão do adequado uso do solo urbano, essencial para o bom e sadio crescimento da cidade, bem como para a garantia da qualidade e do padrão de vida de seus habitantes<sup>808</sup>.

---

<sup>806</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 20-21.

<sup>807</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Não paginado.

<sup>808</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Guia para modernização de procedimentos para licenciamento de empresas**. Brasília: CNI, 2013. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/16/e21646e3-5df8-47ba-a866-d0cfb3d810a3/20131120015315249462i.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/16/e21646e3-5df8-47ba-a866-d0cfb3d810a3/20131120015315249462i.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2019, p. 15-16.

Na perspectiva da empresa, a informalidade impede o exercício da atividade de forma plena, importando em desvantagem frente aos concorrentes; dificulta a divulgação dos produtos e serviços, para atração dos clientes; e impede o acesso ao crédito e ao financiamento para investimentos destinados ao aperfeiçoamento do negócio. É, pois, importante a legalização das atividades comerciais, o que também abre as portas para negócios com novos parceiros comerciais e o fornecimento a grandes empresas, a órgãos públicos e até mesmo a exportação; possibilita o acesso a financiamento destinado à manutenção de capital de giro, abrindo a possibilidade de aceitação de pagamentos por cartões de crédito e débito; e, finalmente, contribui no aumento da autoestima do empreendedor, decorrente da valorização social<sup>809</sup>.

Nada disso é possível, porém, sem a regularização fundiária que, além dos benefícios citados, também pode contribuir na tendência à estabilização do preço dos imóveis, em decorrência da lei da oferta e da procura, corolário do aumento do número disponível de imóveis comerciais regularizados<sup>810</sup>.

A segunda e última consideração deste tópico refere-se ao possível aumento na arrecadação tributária. Com efeito, além de justa, desde que fixada nos parâmetros propostos, a flexibilização de regras para a Reurb-E facilitará a legalização dos imóveis, que passarão a integrar o mercado formal. Com isso, a regularização viabilizará o provável incremento da arrecadação fiscal (referente a tributos sobre a propriedade e sobre a transmissão, gratuita e onerosa, de bens imóveis<sup>811</sup>), permitindo a tributação dos moradores — especialmente, na Reurb-E, cujos beneficiados não são abrangidos por políticas de isenção, voltadas a pessoas de baixa renda.

Nessa mesma ordem de ideias, a manifestação do Colégio Registral do Rio Grande do Sul, que ingressou nos autos da ADI 5.883 como *amicus curiae*<sup>812</sup>, para quem, entre as

---

<sup>809</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>810</sup> COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Manifestação na ADI 5.883**. Porto Alegre, 30 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 14 nov. 2018, p. 1-7.

<sup>811</sup> Compete aos municípios, conforme o art. 156, incisos I e II, da CF, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto de Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI). Por outro lado, é competência dos estados o Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCMD), na forma do art. 155, inciso I, da CF. O DF é competente para a instituição dos tributos de ambos, já que é vedada sua divisão em municípios (art. 32 da CF).

<sup>812</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Intimados:

vantagens da nova lei, pode-se destacar a possível majoração nas receitas dos municípios, a ser gerada pelo incremento na arrecadação do IPTU e do ITBI.

Em um período de crise fiscal no Brasil — em 2018, as contas públicas registraram rombo relevante, pelo quinto ano seguido<sup>813</sup> —, e considerando-se que é impossível tratar seriamente da consecução de direitos sem ter em vista seus desdobramentos orçamentários<sup>814</sup>, medidas como essas são salutares, permitindo a elevação de recursos públicos indispensáveis à melhoria dos serviços prestados e das políticas públicas desenvolvidas em nível local e regional.

### 3.2.5 *Procedimentos Registrais na Regularização do Tipo “Queijo Suíço”*

Um caso muito comum na prática registral é a existência de regularizações nas quais parte das unidades esteja inscrita, parte não, seja em virtude da realização de transcrições, sob a égide do regime anterior; seja em decorrência de atos praticados anteriormente a determinado expediente ser convertido em irregular; ou mesmo como resultado do registro de mandados judiciais de usucapião, hipótese mais frequente. Essas realidades dão azo à regularização do tipo “queijo suíço”, pela qual, em meio a grande massa a regularizar, existirão “ilhas” de imóveis já legalizados sob o ponto de vista registral. Como será visto, tais casos são desafiadores, sobretudo, em havendo diversas serventias envolvidas.

Inicialmente, urge ressaltar as divergências existentes sobre o emprego da usucapião como forma de regularização fundiária, relacionadas, principalmente, ao risco de embarçar determinadas intervenções urbanísticas. Por exemplo, havendo a necessidade de ampliação de vias e estando as imediações dos logradouros existentes ocupadas por diversas casas, se a usucapião houver sido reconhecida, não será possível a simples remoção e realocação dos moradores atingidos, com oferta de moradias em outras localidades, mas deve ser promovido o longo e dispendioso processo de desapropriação de imóveis particulares. Idênticas dificuldades tendem a ser enfrentadas nas hipóteses em que seja indispensável a retirada de moradores de áreas de risco.

---

Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 fev. 2019.

<sup>813</sup> MARTELLO, Alexandre. No 5º ano seguido de rombo, contas do governo têm déficit de R\$ 120 bilhões em 2018. **G1 Economia**. Matéria de 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/contas-do-governo-tem-rombo-de-r-120-bilhoes-em-2018.ghtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

<sup>814</sup> CORTI, Horácio G. Derechos Fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 150.

Nada obstante, o revogado art. 51, § 1º, da Lei 11.977 de 2009, estabelecia que o projeto de regularização fundiária não seria exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia. Todavia, essa previsão não foi repetida pelo novo marco legal, que estabeleceu a usucapião como um dos instrumentos passíveis de utilização, não de modo autônomo, mas no âmbito do processo de Reurb (art. 15, inciso II, da Lei 13.465 de 2017).

Nos tribunais, a questão encontra divergentes soluções a depender da Corte de Justiça considerada. A maior parte admite a possibilidade de usucapião de imóveis irregulares, tanto de loteamentos ilegais, quanto de condomínios informais. Nessa perspectiva, os Tribunais de Justiça do Acre, do Amazonas, da Bahia, do Espírito Santo, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de São Paulo, de Sergipe e de Tocantins. De acordo com esse entendimento, a usucapião seria modo de regularização fundiária. De outra parte, são inconclusivos os precedentes do Tribunal de Alagoas, do Amapá, do Maranhão e de Roraima, não havendo julgados que permitam concluir a respeito do posicionamento adotado pelas Cortes. Finalmente, quanto ao Poder Judiciário dos sete demais entes federativos, este impõe algum tipo de óbice à usucapião como modo de regularização (*vide* Apêndice C).

O Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), por exemplo, entende que, a depender da situação, é possível a usucapião de imóveis irregulares. Nos termos da jurisprudência local, é admitido o reconhecimento da prescrição aquisitiva em relação a áreas com restrição ambiental, mas não em relação a unidades autônomas de condomínios irregulares. Para o TJCE, a legislação ambiental não prevê limitações à aquisição originária de APPs<sup>815</sup>. A outro giro, no que se refere a unidades autônomas de condomínios informais, entende que a usucapião pressupõe objeto individualizado e inscritível no registro imobiliário. Sendo assim, e considerando-se a inviabilidade de registro da unidade sem averbação da construção e da

---

<sup>815</sup> CEARÁ (Estado). Tribunal de Justiça. 4ª Câmara de Direito Privado. Apelação 0001857-87.2000.8.06.0083. Apelante: Valdenir Freitas. Apelante: Maria Leni Tavares Freitas. Relator: Francisco Jose Martins Câmara. Fortaleza, CE, 25 de setembro de 2018. **Diário da Justiça do Estado do Ceará**. Fortaleza, 27 set. 2018.

existência do condomínio, os feitos nos quais constem tal discussão devem ser extintos sem julgamento de mérito, por impossibilidade de requisito essencial à formação do título<sup>816</sup>.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de Goiás é taxativo ao negar a possibilidade, por entender que o instituto da usucapião não é via adequada para a regularização de parcelamentos clandestinos e ilegais. No entendimento da Corte, a usucapião de lote constante de núcleo urbano informal pressupõe a prévia regularização do empreendimento pelo município, motivo pelo qual haveria carência de ação do autor que pretende usucapir trecho de assentamento informal<sup>817</sup>.

A seu turno, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS), embora admita a possibilidade de usucapião de imóveis irregulares, não autoriza o registro da decisão assim proferida. De acordo com o entendimento do TJMS, é procedente o pedido do autor, em ação de usucapião, quando comprovados os requisitos que lhe são peculiares, referentes à posse mansa, pacífica e ininterrupta, por determinado lapso temporal. Entretanto, para que se proceda à transferência da titularidade do lote na serventia imobiliária, é imprescindível que o loteamento esteja aprovado e registrado, de modo a que o título possa ser emitido, mas ficará suspenso até a regularização da área<sup>818</sup>.

De outra sorte, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) admite a usucapião de lote de loteamento irregular, mas não a prescrição aquisitiva de unidade autônoma de condomínio informal. O TJRS entende que a simples inserção do lote em um parcelamento de fato implantado não elide a viabilidade da usucapião<sup>819</sup>. Referente à unidade autônoma, porém, compreendeu-se que a ação de usucapião demanda objeto individualizado e passível de registro na serventia imobiliária. Destarte, não havendo averbação do condomínio, a ação

---

<sup>816</sup> CEARÁ (Estado). Tribunal de Justiça. 3ª Câmara de Direito Privado. Apelação 0001846-03.2009.8.06.0064. Apelante: Luiza Helena da França. Apelado: COMPARTI- Comércio, Participação e Incorporação Ltda. Relator: Lira Ramos de Oliveira. Fortaleza, CE, 29 de agosto de 2018. **Diário da Justiça do Estado do Ceará**. Fortaleza, 31 ago. 2018.

<sup>817</sup> GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. 2ª Câmara Cível. Apelação 0196469.47.2016.8.09.0029. Apelante: Ronaldo Lemes. Apelados: Heloisa Pires Netto Safatle e Outros. Relator: Maurício Porfirio Rosa. Goiânia, GO, 5 de setembro de 2017. **Diário da Justiça do Estado de Goiás**. Goiânia, 14 set. 2017.

<sup>818</sup> MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível. Apelação 0006930-78.2011.8.12.0021. Apelantes: Waldivino Gomes de Queiroz e Outros. Apelados: Darcy Chaves Silveira e Outro. Relator: Fernando Mauro Moreira Marinho. Campo Grande, MS, 27 de maio de 2014. **Diário da Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 10 jun. 2014.

<sup>819</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. 17ª Câmara Cível. Apelação 70044097236. Apelantes: Angela Maria de Assis e Outro. Apelados: Inalda Horsttater Feiden e Outros. Relatora: Bernadete Coutinho Friedrich. Porto Alegre, RS, 20 de outubro de 2011. **Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1º nov. 2011.

de usucapião das respectivas unidades deve ser extinta sem julgamento do mérito, por ausência de condição fundamental à formação do título<sup>820</sup>.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) admite a usucapião, mas impõe o prévio desmembramento da área, pelo município, e a elaboração da respectiva certidão, no prazo fixado pela Corte. No caso concreto, o TJRO determinou a expedição de ofício ao município competente, “requisitando o desmembramento da área usucapida, por georreferenciamento”, no prazo de 30 dias, com a “elaboração da respectiva certidão para futuro registro junto ao Serviço Registral”<sup>821</sup>.

No que lhe diz respeito, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) admite a usucapião tão somente em relação a lotes oriundos de loteamentos ilegais, mas não de unidades autônomas de condomínios irregulares. O TJSC ressalta que o fato de o imóvel conter alguma irregularidade no processo de seu parcelamento, por si só, não traduz óbice à aquisição do domínio da área via usucapião, caso contrário, estar-se-ia acrescentando novo requisito para a aplicação do instituto, não contemplado nos comandos normativos que lhe são próprios. Completa indicando que a inexistência de matrícula anterior para a área específica não obsta o registro da sentença, devendo o oficial de registro de imóveis, para manter a coerência registral, descerrar a correspondente matrícula<sup>822</sup>.

No caso de unidades habitacionais de condomínios, constituídos irregularmente, ao revés, eventual julgamento de procedência, na compreensão do TJSC, não teria utilidade prática, pois não alteraria a situação de copropriedade dos condôminos. A ausência de inscrição do edifício não seria suprida pela decisão, não tendo o condão de possibilitar a

---

<sup>820</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. 18ª Câmara Cível. Apelação 70057009094. Apelante: Espólio de Dalva de Souza Vargas. Apelados: Maria Conceição Mattos da Silva e Outros. Relator: João Moreno Pomar. Porto Alegre, RS, 20 de março de 2014. **Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 25 mar. 2014.

<sup>821</sup> RONDÔNIA (Estado). Tribunal de Justiça. 1ª Câmara Cível. Apelação 0016902-85.2013.8.22.0001. Apelante: Elineide de Mendonça Martins. Apelada: Ego – Empresa Geral de Obras S/A. Relator: Sansão Saldanha. Porto Velho, RO, 9 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Estado de Rondônia**. Porto Velho, 21 nov. 2018.

<sup>822</sup> SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. 6ª Câmara de Direito Civil. Apelação 0004680-78.2008.8.24.0139. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Apelado: Ozias Francisco da Silva. Relator: Monteiro Rocha. Florianópolis, SC, 29 de março de 2016. **Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 7 abr. 2016.

obtenção do registro individualizado da fração ideal do condomínio. Não haveria, assim, controvérsia a ser dirimida quanto ao direito de propriedade<sup>823</sup>.

Finalmente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), em regra, não permite a usucapião como modo de regularização, mas admite, excepcionalmente, a prescrição aquisitiva de lotes de loteamento irregular, vedando, de modo absoluto, a usucapião sobre unidades de condomínios informais. Mesmo em se permitindo o reconhecimento da aquisição originária da propriedade, não é possível o registro da decisão, exigindo-se a prévia regularização para que a propriedade possa ser inscrita na serventia imobiliária<sup>824</sup>.

Em regime de exceção, o TJDFT autorizou a usucapião de lotes do Setor Tradicional de Planaltina, DF — salvo os de natureza pública, em vista da interdição constitucional absoluta —, sob o argumento de que se cuida de área consolidada, com ocupação de longa data, munida da infraestrutura urbana essencial, e cuja discriminação dos lotes é possível em decorrência da expedição de Certidão de Regularização pela respectiva Administração Regional. Concluiu-se, no acórdão, não ser condicional a sentença que reconhece a propriedade, ainda que somente seja registrável depois da regularização fundiária<sup>825</sup>.

No que concerne ao imóvel situado em condomínio irregular, o TJDFT entende correta a decisão que reconhece a falta de interesse processual do ocupante, no âmbito do processo de usucapião, ante a inadequação da via eleita<sup>826</sup>.

Ainda em relação ao posicionamento dos tribunais, deve-se ressaltar que a Terceira Turma do STJ, por unanimidade, negou provimento ao recurso no qual se pleiteava a

---

<sup>823</sup> SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. 1ª Câmara de Enfrentamento de Acervos. Apelação 0000113-60.2006.8.24.0046. Apelante: Oli Bagatini. Apelada: Aire Pegoraro. Relator: José Maurício Lisboa. Florianópolis, SC, 05 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 12 dez. 2018.

<sup>824</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. 3ª Turma Cível. APC 20130111451312. Apelantes: Distrito Federal e Outros. Apelados: Wesber Lacerda da Cruz e Outros. Relatora: Ana Cantarino. Brasília, DF, 27 de julho de 2016. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 23 ago. 2016.

<sup>825</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Câmara de Uniformização. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Processo 20160020487363 (0051558-83.2016.8.07.0000). Requerente: Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 29 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 05 dez. 2018.

<sup>826</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. 8ª Turma Cível. Apelação 0033335-79.2016.8.07.0001. Apelante: Ricardo Corsi. Apelado: PANRURAL Planej. e Administração Negócios Rurais Ltda. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 20 de setembro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 2 out. 2018.

afirmação de que a ação de usucapião seria meio jurídico adequado para obtenção de individualização e registro de fração de loteamento irregular. Para os ministros, inexistente correlação lógica de utilidade entre a causa de pedir, referente ao reconhecimento da propriedade, e a pretensão de direito material pleiteada, consistente na obtenção do registro individualizado da parcela na serventia imobiliária. O óbice para o atingimento da finalidade dos recorrentes seria a irregularidade do loteamento, o que não poderia ser resolvido por meio da ação de usucapião<sup>827</sup>.

Por outro lado, o Pleno do STF decidiu, por maioria, que, preenchidos os requisitos para a usucapião especial urbana, de sede constitucional, seu reconhecimento não poderá ser obstado pela legislação infraconstitucional urbanística. Nos termos da fundamentação do Relator, tal julgamento seria útil para a “regularização de loteamentos irregulares e a aquisição originária da propriedade em muitos casos que acabam sendo obstados por leis municipais, pelas regras do parcelamento do solo urbano”, as quais não têm o condão de impedir a “incidência vertical do art. 183 da Constituição Federal”<sup>828</sup>.

Nessas hipóteses em que, por força de decisão judicial, ocorreram destaques parciais por motivo de usucapião ou, ainda, no caso de registro de quaisquer títulos, há dois modos de sua compatibilização com a inscrição do projeto de regularização fundiária. O primeiro refere-se à abertura de matrícula abrangendo somente a parte a regularizar-se no momento, com grande dificuldade de levantamento topográfico, o qual depende não apenas do levantamento dos lotes já usucapidos, como de sua exclusão do perímetro da gleba. Também é possível, como alternativa mais simples, o descerramento de matrícula para toda a zona, desde que a planta e o memorial indiquem quais lotes que, por já terem registro próprio, ficam excluídos da regularização.

Não por outro motivo, o art. 36, inciso V, da Lei 13.465 de 2017, fixou a necessidade de que o projeto urbanístico de regularização fundiária contenha indicação de eventuais áreas já usucapidas. Por sua vez, o art. 31, § 8º, do Decreto 9.310 de 2018, esclarecendo o caráter obrigatório da indicação das áreas excluídas da Reurb, determinou que as unidades abrangidas

---

<sup>827</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. Recurso Especial 1.431.244/SP. Recorrente: Santirio Pinto de Souza e Outra. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Nancy Andrighi. Brasília, DF, 6 de dezembro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 dez. 2016.

<sup>828</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 422.349/RS. Recorrente: Arlei José Zanardi e Outro(a/s). Recorrido: Juarez Ângelo Rech. Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 29 de abril de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 ago. 2015.

por matrículas ou transcrições próprias devem constar, como observação, no projeto urbanístico, elucidando cuidar-se de lotes já registrados e oriundos de processo de usucapião.

Nem sempre, porém, esse levantamento será simples. No caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF, por exemplo, o levantamento dependerá do exame dos Indicadores Reais<sup>829</sup> de quatro serventias, o Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás, referente ao período que antecedeu à instalação do atual Distrito Federal; o 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, instalado em 5/12/1960; o 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, a partir de sua instalação, em 23/6/1967; e, finalmente, o 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, a partir de 21/5/2001. Ademais, outra dificuldade a ser enfrentada, além do número de atores envolvidos, é a existência de incongruências entre a realidade (atual conformação dos lotes), os cadastros administrativos existentes e os elementos indicados no fólio real. Não é raro o caso de terrenos ainda inscritos em sua inteireza, embora na prática já tenham sido desmembrados pela Administração Regional, sem que tal ato tenha sido levado ao registro. Há, ainda, imóveis transcritos com poucos elementos de amarração, dificultando a sua compatibilização e vinculação com os lotes atualmente existentes.

A solução será a realização do levantamento considerando-se já legalizados apenas os imóveis descritos sob a designação de quadra e lote. Aqueles ainda retratados em descrições antigas, que não permitam sua exata localização, deverão ser incluídos na Reurb, mediante observação explícita, inserida no corpo do projeto, a respeito das transcrições que deverão ser encerradas, pelos registradores envolvidos, após o registro da regularização — de modo a evitar o risco de duplicidade de inscrições tratando da mesma área, com a inauguração de cadeias dominiais ilegítimas. Esse expediente, sem dúvidas, é preferível a outras soluções mais traumáticas, como o cancelamento judicial dos registros existentes, que, por certo, não receberiam o necessário apoio da população local.

Sob a égide do marco anterior, o Conselho Nacional de Justiça — órgão do Poder Judiciário responsável por controlar, fiscalizar e normatizar, em âmbito nacional, a atividade

---

<sup>829</sup> O indicador real é o repositório de todos os imóveis que figuram nos demais livros, com sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias (art. 179 da Lei 6.015 de 1973). Trata-se de sistema que, atualmente, possui grande precisão, pois os imóveis são descritos com mais exatidão, sem mencionar a existência de atualização automática após o registro (ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de Registros Públicos Comentada**: Lei 6.015/1973. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1.030).

notarial e de registro (art. 103-B, § 4º, incisos I e III, da CF) — editou o Provimento 44 de 18 de março de 2015<sup>830</sup>, que estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Referido normativo contém diversas regras importantes para aclarar as providências a serem realizadas e os documentos a serem exigidos, pelos registros de imóveis, no âmbito da reurbanização.

Um dos dispositivos de grande relevância, no que se relaciona à regularização tipo do “queijo suíço”, é o art. 26. De acordo com a norma, em caso de destaques parciais por motivo de usucapião, ou mesmo de registro de quaisquer títulos (como, no caso do Setor Tradicional, os alvarás de concessão, transcritos na serventia imobiliária de Planaltina, GO), a matrícula a ser aberta somente abrangerá a parte a regularizar-se no momento. O § 1º acrescenta o fato de que é possível o descerramento de matrícula para toda a gleba objeto da intervenção, desde que a planta e o memorial indiquem quais os lotes que, por já serem objeto de assento próprio, ficam excluídos da regularização. Tal circunstância deve ser averbada na matrícula, para sua publicidade registral (art. 26, § 1º, *in fine*, do Provimento CNJ 44 de 2015).

Embora o citado Provimento tenha sido editado anteriormente à promulgação da lei federal ora vigente, entendem-se ainda aplicáveis as respectivas disposições, por sua pertinência e atualidade. Assim, havendo relevância prática em determinadas alternativas do normativo, nada impede seu uso, desde que à luz da sistemática introduzida pela Lei 13.465 de 2017.

Outro procedimento que se entende imperioso, a bem da concatenação dos atos nos registros imobiliários, é o lançamento, pelo oficial, em seu Indicador Real informatizado, da vinculação do lote anteriormente inscrito à matrícula mestra do loteamento objeto da Reurb. Embora, de acordo com a boa técnica registral, o correto seja primeiro registrar o loteamento, para, em seguida, descerrar as matrículas das parcelas — o que não é obrigatoriamente realizado logo depois do registro do parcelamento, mas, por conveniência, é comum que o seja na mesma época, para facilitar, racionalizar e acelerar o atendimento ao público<sup>831</sup> —, o caso da regularização do tipo “queijo suíço” representa hipótese excepcional na qual se

---

<sup>830</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento 44 de 18 de março de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 19 mar. 2015, edição 51, p. 9-13. Disponível em: <[http://www.notariado.org.br/\\_\\_\\_Documentos/Upload\\_Contentudo/arquivos/Provimento\\_44\\_CNJ\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](http://www.notariado.org.br/___Documentos/Upload_Contentudo/arquivos/Provimento_44_CNJ_Regularizacao_Fundiaria.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

<sup>831</sup> GALHARDO, João Baptista. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos**. Porto Alegre: IRIB; Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 47-48.

permite que o assento da unidade (o lote) preceda o do próprio parcelamento e mesmo o ato de abertura da matrícula mestra (no Setor Tradicional, a saber, a matrícula da área correspondente à Transcrição 303 do Registro de Imóveis de Planaltina, GO, ainda não foi realizada).

### *3.2.6. Parâmetros de Constitucionalidade da Nova Lei*

No geral, são bastante frágeis os argumentos utilizados para embasar a suposta inconstitucionalidade da Lei 13.465 de 2017, como visto durante a análise das ADIs propostas contra a norma, a qual se compreende perfeitamente compatível com a ordem constitucional brasileira, ao menos no que tange à regularização em áreas urbanas. Ora, o fato de o problema fundiário nacional ser uma questão antiga não autoriza concluir pela inexistência da premente necessidade de sua solução, antes que o caos urbano se agrave ainda mais.

Algumas de suas disposições requerem, porém, cuidado por parte do intérprete. Nesse ponto, para ilustrar as medidas passíveis de serem adotadas, urge examinar, ainda que de forma expedita, as técnicas de decisão utilizadas no julgamento de constitucionalidade das leis e dos atos estatais.

O STF, decisivamente influenciado pelas experiências da jurisdição constitucional alemã, passou a incorporar diversas técnicas decisórias, para além da mera rejeição ou acolhimento da questão constitucional, incluindo a modulação de efeitos temporais; a interpretação conforme a Constituição; a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto e a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, dentre outras<sup>832</sup>.

Diversas de tais técnicas foram integradas ao ordenamento vigente, por meio da Lei 9.868 de 1999, restando notória a opção legislativa consciente pela adoção de fórmulas alternativas à pura e simples declaração de nulidade. Afasta-se, assim, o dogma da invalidade da lei inconstitucional, admitindo-se outras decisões, pelas quais se confere caráter restritivo à declaração de inconstitucionalidade, sempre dependentes de manifestação expressa do Tribunal Constitucional nesse sentido<sup>833</sup>.

---

<sup>832</sup> SOUSA FILHO, Ademar Borges de. Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. In: BRANDÃO, Rodrigo (Org.). **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, p. 415-450, 2017, p. 444-449.

<sup>833</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.296.

Como mecanismo de controle da constitucionalidade das leis, a interpretação conforme permite ao Tribunal Constitucional preservar a validade da norma que, lida de modo mais óbvio, seria inconstitucional. Simultaneamente, nesses casos, infirma-se uma interpretação possível, entendida por inconstitucional, e afirma-se outra, compatível com a Constituição, em verdadeira atuação “corretiva”, a qual resulta em declaração de inconstitucionalidade sem redução textual. Na visão de Luís Roberto Barroso, esse mecanismo de controle pode, ainda, resultar na declaração de inaplicabilidade da regra a uma específica situação de fato, na qual essa incidência importaria em violação constitucional<sup>834</sup>. Todavia, deve-se observar que essa última figura se confunde com a técnica da declaração parcial de nulidade sem redução de texto.

É realmente grande a semelhança entre os dois mecanismos, embora a Lei 9.868 de 1999, em seu art. 28, parágrafo único<sup>835</sup>, os tenha tratado de maneira autônoma. O que permite diferenciá-los é a circunstância de que a interpretação conforme exclui uma exegese e impõe outra, à luz do texto constitucional, ao passo que a declaração parcial de nulidade sinaliza a ilegitimidade da subsunção normativa em dada situação, ressaltando sua incidência em outras. Enquanto a primeira remete à interpretação, a segunda relaciona-se ao âmbito de aplicabilidade normativa<sup>836</sup>.

Por sua vez, a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade é uma medida que contém um juízo de desvalor relativamente à norma, aplicável a casos nos quais a simples cassação da lei não assegura, por si só, ao grupo não contemplado o direito pretendido, ao mesmo tempo em que revelaria uma estranha percepção do significado da prestação jurisdicional. Importante consequência dessa técnica é a modulação dos efeitos temporais da declaração, para que a regra impugnada se torne inaplicável a partir da data da decisão judicial<sup>837</sup>.

---

<sup>834</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 302-303.

<sup>835</sup> Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão. Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

<sup>836</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 823.

<sup>837</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. A Declaração de Inconstitucionalidade sem a Pronúncia da Nulidade da Lei – “Unvereinbarkeitserklärung” – na Jurisprudência da Corte Constitucional Federal Alemã. **Revista de**

A modulação, por sua vez, corresponde à possibilidade de o Tribunal Constitucional, ao declarar a inconstitucionalidade da lei, restringir os efeitos da decisão, por dois terços de seus membros, fundamentado em razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social (art. 27 da Lei 9.868 de 1999<sup>838</sup>). Pressupõem-se, assim, os efeitos *ex tunc*, isto é, retroativos, da decisão de inconstitucionalidade, por se tratar de declaração de nulidade da lei, para permitir que a Corte Constitucional, em determinadas hipóteses, atribua à decisão “efeitos retroativos limitados, efeitos prospectivos propriamente ditos e efeitos prospectivos a partir de determinado evento”<sup>839</sup>.

De outra parte, denomina-se “declaração de inconstitucionalidade consequente ou por arrastamento” a possibilidade de extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos não incluídos no pedido inicial da ADI, quando a dependência ou a interdependência normativa existente entre eles o justifique<sup>840</sup>. Trata-se de técnica muito utilizada para extirpar do ordenamento jurídico o decreto regulamentar superveniente, que guarde relação de dependência entre a sua validade e a legitimidade da lei objeto da ação direta<sup>841</sup>.

Considerando-se o que foi exposto, entende-se, como medida necessária à adequação da lei frente ao texto constitucional, a procedência parcial das ações diretas, declarando-se:

- A inconstitucionalidade do art. 18-A da Lei 9.636 de 1998, de acordo com o qual “Os responsáveis pelas estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e nos lagos de domínio da União que requererem a sua regularização até 31 de dezembro de 2018 perceberão desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União quanto ao período que antecedeu a data de

**Informação Legislativa.** Brasília, ano 30, n. 118, p. 61-84, abr./jun. 1993. Disponível em: <<https://www2.senad.o.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176092/000474192.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 23 jun. 2019, p. 66, 69 e 76.

<sup>838</sup> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

<sup>839</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 1.001.

<sup>840</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.298-1.299.

<sup>841</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.645/PR. Requerente: Partido da Frente Liberal (PFL). Requeridos: Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relatora: Ellen Gracie. Brasília, DF, 31 de maio de 2006. **Diário da Justiça**. Brasília, 1ª set. 2006.

publicação da Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016”, já que não há fundamento para a concessão dos descontos nele previstos. Ora, a circunstância de possuir estruturas náuticas até dezembro de 2016 não fundamenta o tratamento jurídico diferenciado, com a atribuição de desconto no preço a ser pago, assim, pode-se afirmar a inexistência de critério discriminatório apto a justificar a desequiparação adotada<sup>842</sup>, o que demonstra violação ao princípio da igualdade, estabelecido no art. 5º, *caput*, da CF — embora essa declaração possa ser inefetiva, diante do limite temporal estabelecido no dispositivo e da necessidade de proteção da confiança daqueles que aderiram ao referido pagamento, com provável aplicação da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, modulando-se os efeitos da decisão.

- A inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 106 — segundo o qual “O disposto nesta Lei aplica-se à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, em conformidade com a legislação patrimonial em vigor” —, para excluir qualquer exegese no sentido de que a Reurb independe de estudos técnicos específicos, aptos a demonstrar sua necessidade, diante da importância ambiental da APA Fernando de Noronha, que deve ser preservada. Nessa linha, a imposição constitucional ao Poder Público de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a teor do art. 225 da CF.
- A interpretação conforme do art. 71 — consoante o qual “Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do *caput* do art. 17 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993”, dentre as quais a autorização legislativa, a avaliação prévia e a realização de licitação, na modalidade de concorrência, para alienação de imóveis da Administração Direta, de entidades autárquicas e fundacionais —, para constar a necessidade de autorização legislativa, já que as disposições da lei federal devem ser recepcionadas, com especificações próprias, para o atendimento de interesses regionais e locais, pelos Estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, em conformidade com

---

<sup>842</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 38.

a fixação constitucional de competência concorrente para legislar sobre Direito Urbanístico (art. 24, inciso I, da CF), de competência suplementar dos municípios, para esmiuçar as leis estaduais e federais, no que respeita aos interesses específicos da localidade (art. 30, inciso II, da CF) e de competência municipal e distrital para executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182 da CF).

- A interpretação conforme do art. 12 — segundo o qual “A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado” —, de modo que a “aprovação ambiental” mencionada no dispositivo seja compreendida como a efetiva conclusão do respectivo processo de licenciamento, compatível com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da CF.
- A interpretação conforme do art. 23, *caput* — de seguinte teor “A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” —, de modo que somente seja aplicável a legitimação fundiária quando decorrido período de tempo suficiente para a arrecadação de imóveis abandonados, por presunção absoluta de abandono (art. 64, § 1º) ou a usucapião coletiva da área (art. 10 da Lei 10.257 de 2001), em ambos os casos, o decurso do prazo de cinco anos, para compatibilizar a disposição com a garantia ao direito de propriedade, prevista no art. 5º, inciso XXII, da CF.
- A inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 23, *caput* — antes colacionado —, para excluir de seu campo de incidência a realização, sobre a mesma unidade imobiliária, de sucessivas legitimações fundiárias, já que, individualmente, não se exige a comprovação do tempo da posse, mas apenas a existência do núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016. Destarte, tendo em vista que a literalidade da lei, em tese, permitiria a

aplicação de indiscriminadas legitimações fundiárias sobre o mesmo imóvel, em favor dos novos adquirentes, seu temperamento é medida que se impõe. Do contrário, subsiste claro risco de malferir a pretensão arrecadatória referente aos impostos incidentes sobre a transmissão imobiliária (art. 155, inciso I, da CF; e art. 156, inciso II, da CF), o que prejudica não apenas as estimativas de receita dos entes federativos, como todo o sistema de direitos estabelecido na Constituição, já que o orçamento é pressuposto indispensável para realizações de políticas públicas. Pelos mesmos motivos, é de se declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 23, § 6º — de acordo com o qual “poderá o Poder Público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos daqueles contemplados na lista original” —, para que sua aplicação seja restrita aos casos nos quais a atribuição de domínio referente a respectiva unidade não tenha, por qualquer motivo, constado na primeira listagem (seja em virtude da falta de dados obrigatórios do morador, seja pela necessidade de maior apuração a respeito de sua situação econômica, para verificar se faria jus ao benefício). O que não é possível e deve ser proscrito é que *a mesma unidade imobiliária* seja objeto de sucessivas legitimações.

- A declaração de nulidade parcial, com redução de texto, do § 1º do art. 23 — de acordo com o qual “Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação” —, suprimindo-se a expressão “apenas na Reurb-S”, para estender os requisitos nele previstos à regularização de interesse específico, pois não há fundamento jurídico válido para justificar o

discrímen<sup>843</sup> em favor das populações de média e alta renda, em detrimento dos menos favorecidos, sob pena de ferimento ao princípio da isonomia, estabelecido no art. 5º, *caput*, da CF.

- A interpretação conforme do art. 31, § 5º, inciso I — segundo o qual “A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos: I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados” —, para que somente seja admitida a publicação de edital depois de esgotadas todas as tentativas viáveis de localização do proprietário, para sua notificação pessoal, de forma a conciliar a previsão com o direito fundamental à propriedade privada, fixado no art. 5º, inciso XXII, da CF. Isso, por óbvio, somente em relação ao proprietário da gleba e não em prol de moradores que tenham as unidades já legalizadas por registro de usucapião ou de títulos de qualquer espécie, no caso de Reurb do tipo “queijo suíço”. Nessa hipótese, como visto, a imposição de notificação pessoal inviabilizaria o procedimento.
- A inconstitucionalidade sem redução de texto do § 3º do art. 44 c/c art. 13, § 2º, ambos da Lei 13.465 de 2017 e, por arrastamento, do art. 55 do Decreto 9.310 de 2018 — de acordo com os quais “O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados” (art. 44, § 3º); “Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação” (art. 13, § 2º); e “É vedado ao oficial do cartório de registro de imóveis exigir comprovação de pagamento ou quitação de tributos, entendidos como impostos, taxas, contribuições ou penalidades e demais figuras tributárias nos atos de registros ou averbações relativos a Reurb-S” (art. 55) —, para excluir de seu campo de incidência os tributos municipais, estaduais e distritais, já que, nos termos do art. 151, inciso III, da CF, à União é vedado instituir isenções de tributos da competência de outros entes federativos

---

<sup>843</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 38.

(hipótese de “isenção heterônoma”). Desse modo, o dispositivo que isenta os beneficiários da comprovação do pagamento de tributos e penalidades tributárias somente pode ser aplicado na dispensa de exações federais, como o ITR.

Reconhece-se, porém, que a aplicação dos parâmetros de constitucionalidade apresentados requer certa dose de ativismo por parte do STF, conferindo caráteres positivo e ativo a diversas previsões constitucionais, como a garantia ao direito de propriedade, estabelecida no art. 5º, inciso XXII, da CF.

Não se trata, contudo, de medida divorciada da prática constitucional brasileira, em que já se concebe a Constituição não somente como um sistema em si, mas como uma forma de olhar e extrair sentido dos demais ramos jurídicos — fenômeno identificado como filtragem constitucional, pelo qual todo o ordenamento deve ser apreendido, de modo que a aplicação da legislação infraconstitucional realize os valores consagrados na Constituição<sup>844</sup>.

Por certo, não se está, com tais considerações, a defender o pretense deslocamento do centro das decisões políticas mais relevantes do Legislativo ao Poder Judiciário. Nem se desconhecem os riscos, especialmente relevantes na jurisdição constitucional, de que manifestações dessa atividade criativa se desenvolvam de modo ilimitado, não apenas porque as cortes constitucionais estão fora da clássica tripartição dos poderes estatais, mas também por desenvolverem sua atividade interpretativa “essencialmente, em torno de enunciados abertos, indeterminados e plurissignificativos — as fórmulas lapidares que integram a parte dogmática das constituições”<sup>845</sup>.

Para coibir tais excessos, entende-se imperioso ao STF “reavivar as virtudes da moderação e da mediania, em busca de equilíbrio entre valores tradicionais e novas concepções”<sup>846</sup>. Ademais, os riscos podem (e devem) ser minimizados por mecanismos de controle, por exemplo, pela garantia da motivação das decisões, cuja racionalidade, falseável pela doutrina e pela opinião pública, está ligada “à sua capacidade de demonstrar conexão

---

<sup>844</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 364.

<sup>845</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 80.

<sup>846</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 267.

com o sistema jurídico e, nas hipóteses em que várias conexões diferentes são possíveis, à racionalidade propriamente dita da escolha feita entre as conexões”<sup>847</sup>.

Quanto às intervenções propostas neste item, não se considera inseridas em um contexto de excesso criativo, mas dentro dos limites do quadro normativo dos dispositivos constitucionais invocados.

Compreende-se, assim, relevante a aplicação prática dos parâmetros citados, de modo a compatibilizar a Lei 13.465 de 2017 com o texto constitucional, aperfeiçoando seus instrumentos à luz dos princípios exaltados na Constituição.

Não pode mesmo o Direito Urbanístico permanecer imune aos influxos constitucionais, mas deve recepcioná-los, de modo que os respectivos valores se irradiem por esse ramo jurídico. A regularização fundiária é um instituto relacionado a diversos direitos de caráter fundamental, já que diretamente afeto ao principal ambiente de vida dos brasileiros, a cidade. Nesse campo, é, pois, especialmente sensível a necessidade de respeito à igualdade, à propriedade, à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros valores constitucionais invocados para a defesa dos parâmetros de constitucionalidade elaborados.

---

<sup>847</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 298.

## CONCLUSÃO

A regularização fundiária é compreendida como instituto que cuida do direito à cidade, em seus mais diversos aspectos, incluindo o bem-estar de seus habitantes, o controle e a melhoria das disposições entre equipamentos públicos e privados, a ótica socioambiental e também o viés econômico, diante da relevância do mercado local para a satisfação das necessidades dos moradores da urbe e a formação de uma economia local próspera, com geração de emprego e renda. Reconhecem-se, assim, as inúmeras funções sociais relacionadas à cidade, as quais não se resumem no direito à moradia, malgrado sua acentuada importância.

Do mesmo modo, as unidades imobiliárias a serem legalizadas são compreendidas, da perspectiva do morador humilde, como parte de seu mínimo existencial, onde habita e desenvolve seus direitos de personalidade, mas também como ativos mercadológicos, com importantes impactos para a economia, inclusive sob a ótica da Análise Econômica do Direito. Esses conceitos iniciais expressam o enfoque escolhido para o trabalho, que considera os aspectos necessários à afirmação do direito de moradia adequada e à dignidade da pessoa humana, mas também o ponto de vista econômico.

Complementam-se, destarte, o prisma do direito social fundamental à moradia e o da relevância da produção de capital para a melhoria das condições sociais dos habitantes das cidades, de modo que o imóvel legalizado possa ser encarado tanto a partir de seu valor de uso (ligado à habitação, à segurança fundiária e ao exercício de diversos direitos fundamentais), quanto a partir de seu valor de troca (que permite o aquecimento da economia e a concessão de empréstimos a juros reduzidos, viabilizando, conseqüentemente, a produção de capital de modo suficiente e autônomo).

É, pois, inegável a importância do instituto da reurbanização, assim como a antiguidade dos problemas fundiários brasileiros. Nada obstante, durante longo período, o tratamento da temática foi relegado a textos legislativos esparsos e fragmentados. Somente em 2009, com a conversão da MP 459 na Lei 11.977, o primeiro grande marco da regularização foi editado. Contudo, o diploma não foi suficiente para estancar a crise nessa área.

Assim, em que pese a edição da norma, o déficit habitacional brasileiro cresceu: de 2009 a 2015, esse aumento foi de 5,9%, conforme estudo encomendado pelo Sindicato da

Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo à Fundação Getúlio Vargas. A situação se agravou em decorrência da crise econômica de 2015, que representou a pior recessão desde os anos 1990.

Demonstrada a insuficiência das normas vigentes para atender a realidade do país, editou-se um novo diploma, para reger a regularização rural, a fundiária urbana e a alienação de imóveis da União. Nesse contexto, foi editada a Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, a nova Lei de Regularização Fundiária brasileira.

Trata-se, pois, de mais uma tentativa legal de solução para o problema das cidades brasileiras, cuja aplicação torna indispensáveis determinados parâmetros balizadores, para que não se recaia nos mesmos erros incorridos sob a égide dos diplomas anteriores, nem se estabeleça, por meio da sua efetivação atabalhoada, inaceitáveis injustiças.

Decerto, o exame estruturado das formas de aplicação possíveis e a teorização a respeito das melhores interpretações viáveis permitem a atuação consciente dos diversos agentes da Reurb. Excluem-se, desse modo, os riscos de que esses atores vacilem diante da multiplicidade de sentidos decorrentes do texto legal.

Os parâmetros viabilizam, portanto, a segurança jurídica na aplicação da lei e também o implemento justo, razoável e efetivo da regularização fundiária, nos moldes trazidos pelo novo marco. À vista do exposto, inicia-se a fundamentação conclusiva dos seis parâmetros essenciais, defendidos para a adequada aplicação da Lei 13.465 de 2017.

Em que pese a nova lei abarcar inúmeras vantagens em relação à sua predecessora, ao flexibilizar conceitos antes ligados a questões meramente formais, que funcionaram como poderosos entraves à política pública de reurbanização, verdade é que a mera edição de textos normativos — como os diversos já aprovados na história da ordem jurídica nacional —, não tem o condão de modificar a tônica da ocupação urbana brasileira, o que torna indispensável a mudança de postura dos agentes da Reurb.

Não há dúvidas de que eram mesmo necessárias diversas modificações legais. Nessa seara, exigir que determinada área fosse considerada urbana, tão somente quando assim descrita na legislação municipal, pressupunha a tramitação local de projeto de lei destinado apenas a dizer o que, na prática, era evidente nos casos de irreversibilidade do assentamento,

sem que tal providência representasse efetiva medida de planejamento urbano, por parte do município ou do Distrito Federal.

Do mesmo modo, impor a necessidade de que determinados equipamentos de infraestrutura fossem implantados, para a caracterização de área urbana consolidada (art. 47, inciso II, da Lei 11.977 de 2009), permitia a procrastinação da intervenção em determinada área. Não é a existência de equipamentos urbanos, mas a sua falta, em uma região dotada de diversas unidades inaproveitáveis para fins rurais (art. 11, § 6º, da Lei 13.465), que deve guiar a escolha de certo núcleo como passível de reurbanização, desde que a dificuldade de reversão possa ser atestada, de acordo com circunstâncias concretamente avaliadas pelos municípios e pelo Distrito Federal (art. 11, inciso III, do mesmo diploma legal).

Igualmente, a regularização não poderia prosseguir vinculada a formalidades despiciendas, a exemplo da declaração formal da área como de interesse para implantação de projetos de regularização ou a desafetação de bem inicialmente público, que há muito perdeu suas características próprias e qualquer destinação de uso comum.

A legislação anterior não conferia aos órgãos da Administração Pública e às serventias extrajudiciais elementos que pudessem simplificar, substancialmente, sua atuação. Pelo contrário, afastava dos agentes realmente vocacionados para a sua direção — municípios e Distrito Federal — a condução e o custeio da política pública de regularização fundiária, transferindo-os aos registros de imóveis, cuja perspectiva essencial é o controle dos títulos, e não o processamento administrativo de um projeto de competência dos entes locais. Ademais, a lei estabelecia uma série de isenções sem fixar sua compensação, ainda que parcial, inviabilizando a atuação de pequenas serventias (a maioria, sob a perspectiva nacional). Essas circunstâncias podem ter contribuído, durante a vigência da Lei 11.977 de 2009, para o seu baixo grau de efetividade.

Não se desconhece, porém, que facilidades legislativas, ainda que bem-intencionadas, sejam inócuas se os agentes prosseguem com a visão e práticas forjadas em momento prévio ao de sua entrada em vigor.

Nesse diapasão, embora não se neguem os inúmeros avanços da Lei 13.465 de 2017, estes de nada valerão se o Estado prosseguir omissivo na consecução de seu dever de reurbanização, bem como se os demais atores do procedimento não tomarem ciência da importância da Reurb para o futuro das cidades ou não se orientarem quando desta

constatação. O primeiro dos parâmetros relacionou-se, pois, à imprescindibilidade de se imbuírem os operadores do procedimento de uma “vontade de regularização”.

Em outros termos, devem os políticos, os servidores públicos, os técnicos, os legitimados, os oficiais de registro e os demais agentes do procedimento atuar com vontade de mudança, sem a qual os diversos instrumentos e as inovadoras disposições não alcançarão a necessária efetividade. Questões não relacionadas ao melhor interesse da urbe devem ser desconsideradas, incluindo eventuais críticas a forma de iniciativa, tramitação ou aprovação da lei. Semelhantemente, as discussões a respeito da sua constitucionalidade, tendo em vista que o relator das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, no Supremo Tribunal Federal, optou por não deferir as liminares pleiteadas, de modo que, no presente momento, a lei está em pleno vigor.

Esse primeiro parâmetro sustenta-se teoricamente no exame histórico da evolução do instituto da regularização fundiária no Brasil. Demonstra-se, destarte, que a edição de novos textos, ainda que aclamados pela doutrina jurídica — como a Lei 11.977 de 2009 —, não basta para modificar a realidade. Talvez por isso a norma, em seus quase oito anos de vigência, tenha se mostrado inapta a conformar os fatos. O único modo de verdadeiramente alterar a situação fundiária nacional é o engajamento dos envolvidos no processo, em prol da concreta mudança da realidade corrente.

A importância dessa constatação é observável no caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF, em que inúmeras tentativas de regularização foram até iniciadas, porém, abandonadas antes de sua adequada conclusão. A primeira iniciou-se com a Portaria de aprovação da planta oficial, em 1958, nunca levada a registro; a segunda culminou com a aprovação da PR-4/1, posteriormente, incrementada com as inclusões do estudo feito em conjunto pela Terracap e pela Administração Regional, entre os anos de 1973 a 1975; a terceira, a partir de 1984, pela Codeplan, que chegou a ser homologada pelo Decreto 9.105 de 1985, também não levado a registro; e a quarta e última, entre os anos de 2015 e 2016, envolvendo diversos agentes e entidades, sem prosseguimento por questões meramente formais — ausência de designação, por publicação oficial (decreto ou portaria), dos respectivos servidores, para atuação específica na atividade —, demonstrativas do desinteresse político na condução da regularização.

O estudo do caso demonstra que sem uma vontade (política) efetiva e enérgica de regularizar, há inúmeras razões formais que podem ser erigidas como desculpas para a não conclusão da Reurb.

Conclamam-se, assim, os agentes públicos a abandonar entraves formais, afastar o apego a praxes desnecessárias e abraçar as facilidades trazidas pela nova lei — postura crucial para o sucesso das medidas de regularização.

O segundo parâmetro, por sua vez, esclareceu que a regularização é não apenas um poder, como um dever dos poderes públicos. Nessa linha, fundamenta-se o caráter vinculante da Reurb. Essa afirmação tem como baliza teórica o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, para quem o dever de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, não é simples faculdade, mas uma obrigação de regularização, expressa em um poder vinculado e não discricionário.

O nascedouro dessa compreensão se deu diante dos inúmeros prejuízos causados pelos parcelamentos ilegais e da completa inércia dos entes federativos responsáveis pela política urbana na promoção de medidas efetivas de legalização das ocupações e de repressão dos usos e fracionamentos contrários à lei.

Com efeito, há poder discricionário da Administração Pública quando a ela seja conferida, por lei, opções de atuação, permitindo-se o exame da oportunidade e da conveniência do ato. De outra parte, em se tratando de poder vinculado, a lei determina, diante de certos requisitos, o modo obrigatório da atuação administrativa.

A partir dessas considerações, não restam dúvidas quanto ao caráter vinculado do poder-dever conferido aos entes locais de realizar a Reurb. Na seara do parcelamento do solo urbano, os municípios e o Distrito Federal têm o dever de atuar não apenas na aprovação prévia do empreendimento, como também, no curso das obras, por meio de seu poder de polícia, controlando e supervisionando as ações e tomando a si o recolhimento das prestações devidas, juntamente com a obrigação referente à realização das obras, caso não adequadamente levadas a efeito pelo parcelador.

A propósito, dispositivo de interpretação deveras perigosa é o art. 36, § 3º, da Lei 13.465 de 2017, de acordo com o qual as obras de implantação da infraestrutura essencial, de

equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, na área a ser beneficiada, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Embora remeta vagamente ao disposto no art. 55, parágrafo único, da legislação revogada — o qual previa que a implantação da infraestrutura básica e de equipamentos comunitários ou sua manutenção poderia ser realizada mesmo antes de concluída a regularização dominial —, o art. 36, § 3º, da Lei 13.465 de 2017 suscita maiores debates, por sublinhar a possibilidade de realização de obras *a posteriori*. Permitiria, assim, a construção de uma exegese equivocada no sentido de que, no cumprimento do poder vinculado de regularização, bastaria ao município ou ao Distrito Federal distribuir títulos de posse ou propriedade aos moradores.

O fato, porém, é que esse dispositivo não pode ser lido de modo isolado, senão à luz das demais previsões legais, especialmente, o disposto no art. 9º, que estabelece o conceito da Reurb. De acordo com o referido artigo, a regularização fundiária urbana é o procedimento administrativo que abrange medidas não simplesmente jurídicas, sociais e relativas à titulação de seus ocupantes, como, essencialmente, o desenvolvimento de soluções urbanísticas e ambientais destinadas à incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano.

Nessa linha, não é possível compreender a Reurb sem considerar a conformação urbanística e ambiental por ela exigida, de modo que, a despeito de o art. 36, § 3º, aparentemente permitir a “conclusão da Reurb” antes da realização de melhorias na infraestrutura e a implantação de equipamentos urbanos, o cumprimento dessas medidas necessariamente integra o procedimento.

A correta leitura do dispositivo é, pois, no sentido de que, a exemplo do permissivo do art. 18, inciso V, da Lei 6.766 de 1979, é possível o registro da Reurb, bem como das transmissões das unidades imobiliárias dela resultantes, sem a implantação integral das obras — contanto que haja cronograma acompanhado do competente instrumento de garantia de sua execução —, o que não implica, porém, na “conclusão da Reurb” até a ultimação dessas medidas, verdadeiramente, impossível diante da própria conceituação do instituto.

Analogamente ao referido dispositivo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, deve-se impor, entretanto, um prazo máximo para conclusão das obras exigidas na legislação municipal ou distrital, juntamente com o requisito, também previsto na Lei 13.465, de

apresentação do termo de compromisso de se realizarem as intervenções, se estas não competirem ao próprio município ou ao Distrito Federal.

A exigência de que o termo seja firmado pelos responsáveis, públicos ou privados, por seu cumprimento (art. 35, inciso X), além de duas testemunhas (art. 21, § 1º, do Decreto 9.310 de 2018), viabiliza a formação de título executivo extrajudicial, na forma estabelecida pelo inciso III do *caput* do art. 784 do CPC. Esse termo, a exemplo do que dispõe o art. 18, inciso V, da Lei 6.766 de 1979, pode e deve ser acompanhado de instrumento de garantia para execução das obras, de modo que o Poder Público tenha um meio célere e eficaz de execução e, por intermédio da excussão dos bens caucionados, de obtenção de recursos para a realização direta das obras necessárias, afastando sua própria responsabilidade pessoal por eventuais danos, já que a regularização fundiária é atividade obrigatória e vinculada.

Referente ao prazo máximo do cronograma de obras, entende-se que a melhor medida é o uso do mesmo período de tempo estabelecido para novos parcelamentos, a saber, quatro anos. Assim, viabilizar-se-ia o controle da atuação local, inclusive, pelo registrador de imóveis, com comunicação ao Ministério Público, para as medidas cabíveis contra os responsáveis, constatada a não apresentação do respectivo termo de verificação de obras ao término do prazo legal.

Nada obstante as considerações *supra*, não há dúvidas de que o ideal é que a implantação da infraestrutura seja promovida, de modo anterior ou concomitante ao processamento da Reurb, para que não haja riscos da inefetividade da determinação, por desídia do responsável. Até por que, somente com a conclusão das obras, o município ou o Distrito Federal se desincumbe de sua obrigação vinculada de promover o adequado ordenamento territorial.

Urge salientar, sem embargo do poder-dever de regularização, por parte do Estado, que a obrigação primária de se realizarem as obras de infraestrutura e outras medidas indispensáveis à urbanização da região é do empreendedor. Não por outro motivo, procurou a lei afastar eventuais dúvidas sobre a legitimidade do loteador, do proprietário e do incorporador para a condução da Reurb — objeto de discussões sob a égide do diploma revogado.

Do mesmo modo, a Lei 13.465 de 2017 deixou claro que a iniciativa da regularização não exime, todavia, o empreendedor que houver dado causa à formação do núcleo informal

(art. 14, inciso III c/c § 3º), ou os respectivos sucessores, das responsabilidades administrativa, civil e criminal daí decorrentes.

Essa previsão coexiste com a ampliação do rol de legitimados para requerer a Reurb, mediante inclusão expressa da Defensoria Pública, cuja atuação é viabilizada em nome de beneficiários hipossuficientes, e do Ministério Público (art. 14, incisos IV e V), por ser tamanha a importância da Reurb, a ponto de não ser desejável aguardar a iniciativa de um único sujeito. Tais legitimados podem, no entanto, ao mesmo tempo em que requerem a legalização, solicitar ou promover medidas tendentes à cobrança do real responsável, em defesa da ordem urbanística, do meio ambiente e do patrimônio público (art. 1º, incisos I, VI e VIII, da Lei 7.347 de 1985). De todo modo, havendo ou não essa providência por parte dos colegitimados, em defesa de direitos difusos, ao ente federativo que realiza as obras e instalações necessárias, sempre assistirá o direito de regresso contra o causador do dano.

Pelo exposto, em relação ao Setor Tradicional de Planaltina, não se justifica a atuação do Distrito Federal que, apesar de ter desapropriado, de modo indireto, a respectiva área, nos termos da Lei 2.874 de 1956, durante longo período de tempo sustentou sua irresponsabilidade fundiária. Tomando como fundamento o que ficou consignado em processo já transitado em julgado — Acórdão proferido em Apelação Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, não alterado pelo Superior Tribunal de Justiça, em que se decidiu pertencerem ao Município de Planaltina, GO, os imóveis da região, como bens dominiais deste ente federado, embora localizados no território do DF —, o Distrito Federal defendeu sua própria inércia, entendendo que a regularização da área incumbiria ao Município de Planaltina de Goiás, por ser o responsável loteador. Hoje, entretanto, à luz da jurisprudência do STJ, evidenciada pelo segundo parâmetro, é fácil constatar quão falha foi a argumentação.

Ora, a inexistência de registro do loteamento e a carência de documentos sobre determinação da propriedade impossibilitam aos moradores a obtenção do registro de seus imóveis. Diante disso, várias dificuldades podem ser levantadas em relação à área. A falta de titulação gera entraves econômicos à região, já que a existência de título é crucial para a segurança do mercado imobiliário e para a concessão de empréstimos e financiamentos, tomando-se o imóvel como garantia. Tais prejuízos, nos termos do segundo parâmetro, podem e devem ser imputados ao Distrito Federal, caso permaneça inerte em cumprir seu dever de regularização — já que ao ente federativo a quem assistem os bônus de certo território, incluindo a possibilidade da respectiva tributação, devem também recair os ônus, impondo-se

a promoção de sua adequada ordenação territorial, ainda que com posterior cobrança ao agente responsável pela ilegalidade perpetrada.

Não basta, nessa ótica, o parecer da lavra da Procuradoria do Distrito Federal que reconheceu ser deste ente a competência para a condução do procedimento de regularização. É necessário que se tomem medidas efetivas de legalização, sob pena de uma possível responsabilização civil oriunda da omissão reiterada.

Deve-se destacar o fato de que o Poder Público não apenas promoveu como também agravou a ocupação irregular do Setor Tradicional, contribuindo decisiva e veementemente para os respectivos problemas fundiários. Isso é verdadeiro não só para o Município de Planaltina, GO, loteador originário da gleba, mas também para o Distrito Federal que, por parecer jurídico da Terracap, legitimou as vendas, realizadas pela municipalidade, de lotes em áreas antes reservadas a uso público.

As únicas vítimas, nessa ordem de fatores, foram os moradores da região, induzidos pelo Estado a ocupá-la, por meio da aquisição onerosa de direitos sobre a área, e iludidos com sucessivos procedimentos iniciais de regularização nunca finalizados. Encontram-se, conseqüentemente, em meio ao dissenso existente entre o município e o Distrito Federal a respeito de quem seria o responsável por custear a legalização da região.

O terceiro parâmetro de aplicação normativa consistiu na fixação de critérios de compartilhamento dos custos da Reurb-E. Salientou-se, inicialmente, a imprescindibilidade de que a Reurb fosse classificada em dois momentos distintos, para que não se promovessem injustiças no cumprimento da lei.

Nesse sentido, apesar de a Lei 13.465 de 2017 não ter sido clara a esse respeito, é imperiosa a dupla classificação da Reurb, uma no início do procedimento, com fulcro em presunções legislativas ou estudos gerais destinados à verificação da predominância; e outra, ao final do procedimento de aprovação e antes da emissão da CRF, no momento do saneamento do processo, para a definição dos instrumentos aplicáveis a cada morador ou conjunto de moradores.

Nota-se, pois, uma impropriedade no § 5º do art. 13 da Lei, porque a classificação do interesse da Reurb não visa “exclusivamente” à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do

direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, mas tem efeitos no rito aplicável e também no modo de titulação dos ocupantes (com ou sem exigência de contraprestação).

Não por outro motivo, o art. 5º, § 4º, do Decreto 9.310 de 2018, esclarece que, no mesmo núcleo urbano informal, pode haver duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S, e o restante do núcleo, por meio de Reurb-E. Na mesma linha, o § 7º do mencionado dispositivo destaca que a referida classificação poderá ser feita de forma integral, por partes ou de forma isolada, por unidade imobiliária.

Nessa hipótese, é preciso levar em conta tanto a renda familiar que, nos termos do art. 6º desse Decreto, poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, desde que não ultrapasse o quádruplo do salário-mínimo; mas também, a despeito da omissão regulamentar, o padrão construtivo dos imóveis, indicativos de sinais exteriores de riqueza, se não for possível identificar seguramente a renda dos moradores, como no caso de autônomos.

Esse último procedimento, ao contrário do que se possa cogitar, não é desnecessário, nem representa dispêndio injustificado, mas impede a realização de uma política de justiça social às avessas, de modo que não se efetue cobrança de moradores carentes que residam em áreas predominantemente ocupadas por pessoas de classe média, nem se beneficiem aqueles que, malgrado sua condição econômica, possuam residências em áreas ocupadas, prevalentemente, por pessoas de baixa renda. Somente com o estudo socioeconômico, empreendido na segunda classificação da Reurb — com a verificação das reais condições dos moradores —, é possível promover uma regularização efetivamente justa e racional.

De todo modo, esse estudo seria mesmo necessário para a conclusão da Reurb que, consoante o art. 40, inciso III, depende da identificação e da declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e dos respectivos direitos reais. Não haveria outra forma de se identificarem os nomes, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no CPF, o número do registro geral da cédula de identidade e a filiação, em listagem exigida no inciso VI do art. 41, sem o cadastramento dos beneficiários. Deve-se, pois,

aproveitar a mesma diligência, para a colheita de dados cadastrais e dos elementos necessários à avaliação socioeconômica.

Entretanto, essa medida, sozinha, não será suficiente. Mais do que separar nichos de interesse social, no âmbito da Reurb-E, urge discutir a questão do próprio compartilhamento de gastos entre beneficiários e Poder Público ou mesmo a assunção, pelos municípios e pelo DF, nos casos em que se justifique, do custeio integral da reurbanização de interesse específico.

Sob a ótica do estudo da situação do Setor Tradicional, viu-se que a proibição de comportamentos contraditórios e da obtenção de benefícios com a própria torpeza, decorrentes da boa-fé objetiva, também aplicável aos atos estatais, podem justificar a divisão do custeio da Reurb-E entre os moradores e o Poder Público, considerando-se os equipamentos comunitários já realizados pelos habitantes ou, no caso de loteamentos implantados pelos entes federativos, a necessidade de que estes, como responsáveis parceladores, promovam a reurbanização da localidade. Outro ponto a ser considerado, até mesmo diante do dever constitucional de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF), é a análise do poder aquisitivo da população a ser beneficiada, não sendo justo tratar igualmente comunidades de alto padrão e aquelas que estejam pouco acima do que se convencionou como “baixa renda”.

Não se deve perder de vista, ainda, que, mesmo quando omitida da discussão, a perspectiva econômica subjaz toda e qualquer política pública, incluindo a de regularização. Indo além, pode-se afirmar que a garantia de qualquer direito enseja dispêndios orçamentários, os quais devem ser levados em conta pelo Estado. É verdadeiramente atraente, no atual momento de escassez de recursos, a alegação simplista de que pessoas enquadráveis na Reurb-E deveriam pagar por sua própria regularização. Deve-se considerar, entretanto, que as três hipóteses acima elencadas retratam casos em que não é justo ou economicamente viável tal custeio pelos moradores, diante da imprescindibilidade de grandes aportes em curto espaço de tempo, ao passo que, para o Poder Público — embora, em alguns casos, a Reurb-E possa exigir a implantação de diversas obras e equipamentos —, ao regularizar propriedades, viabiliza-se a majoração do recolhimento fiscal na perspectiva local e regional (referente aos impostos sobre a propriedade e a transferência imobiliária).

Um importante desdobramento positivo advindo da Reurb-E é, por conseguinte, a arrecadação tributária. Como seus beneficiados não são abrangidos por políticas de isenção de impostos, voltadas a pessoas de baixa renda, a reurbanização dessas áreas permitirá, a médio e longo prazo, o aumento de receitas orçamentárias, importantes para a consecução de direitos e a melhoria dos serviços públicos.

De outra sorte, a reurbanização, ao permitir a entrada de novos ativos no mercado imobiliário, promove o aquecimento da economia, a concessão de empréstimos a juros reduzidos, em decorrência da segurança advinda da garantia real e, especialmente da perspectiva da Reurb-S, também a possibilidade de produção autônoma de capital, destinada a reduzir a dependência, por parte dos beneficiários, de políticas assistenciais. Em um período de crise, como o deflagrado a partir de 2015, tais pontos representam fatores que não podem ser negligenciados.

O quarto parâmetro referiu-se aos critérios de aplicação das flexibilizações de regras estabelecidas para a Reurb-E. A Lei 13.465 de 2017 facilitou a implantação da reurbanização de interesse específico, ao viabilizar o uso de importantes institutos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, a esta modalidade de regularização, não estando mais restritos à Reurb-S. Essa novidade foi relevante, considerando-se que grande parte das ocupações ilegais no Brasil acomete a população não caracterizada como de baixa renda — o que se torna especialmente evidente no Distrito Federal.

Desse modo, o numeroso rol de institutos existentes e empregáveis na regularização, elencados principalmente nos incisos do art. 15 da Lei 13.465 de 2017 — embora haja referências ao relevante aparato de instrumentos em diversos de seus dispositivos, ao longo da lei —, não se restringe a quaisquer das modalidades de Reurb. Pode, a exemplo da demarcação urbanística e da legitimação de posse, ser utilizado para a intervenção em qualquer núcleo, a critério do município ou do Distrito Federal promovente, a quem competirá a escolha dos recursos cabíveis em cada caso, sem prejuízo de outros que, conquanto não previstos expressamente, apresentem-se adequados.

Ora, o fato de se possuir renda acima do piso considerado como “baixo”, para fins de atração das normas da Reurb-S, não permite inferir a presença da *expertise* necessária ao entendimento do que seria a propriedade regular — ao sabor de mudanças legislativas e de

compreensões judiciais e administrativas que, por vezes, surpreendem até mesmo pessoas habituadas a atuarem no mercado imobiliário.

Deve-se levar em conta, ainda, que o tumultuado histórico fundiário brasileiro, sem que se tenha ultimado, até a atualidade, a discriminação integral das terras devolutas, contribui para a realização de parcelamentos aparentemente legítimos. Há, outrossim, numerosos casos de irregularidades ocasionadas por atos dos poderes públicos, que estimularam ou promoveram usos ou parcelamentos sem as correlatas formalidades, como no Setor Tradicional de Planaltina — DF.

Além disso, não se pode admitir que cerca da metade dos imóveis nacionais permaneça à margem do mercado legal. É preciso reverter esse quadro, de modo que os registros de imóveis se tornem mais precisos e seguros, o que somente se obtém mediante regularização fundiária, retificando-se e saneando-se as matrículas existentes, para que, a partir daí, uma nova história fundiária seja contada.

Ao contrário, portanto, dos autores das ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, que criticaram tais expedientes, entende-se que a extensão de institutos como a demarcação urbanística ou a legitimação de posse à reurbanização de interesse específico é justificável, por diversos fatores — em especial, os copiosos casos de empreendimentos inicialmente permitidos e, em seguida, entendidos como ilegais, que induzem a erro mesmo pessoas dotadas de certa experiência no mercado imobiliário, como a compra de lote registrado, posteriormente compreendido como parte integrante de área pública, em procedimento de demarcação de terras devolutas.

O que não se pode admitir, porém, é a permissão à acumulação indiscriminada de terras públicas, por ocupantes de média e alta renda que detenham outros imóveis, e à especulação imobiliária. Nessas situações, distante o escopo constitucional básico do instituto da regularização fundiária, a alienação de bens públicos deveria, a princípio, respeitar os ditames do art. 17, inciso I, da Lei 8.666 de 1993, garantindo-se igualdade de participação a todos os cidadãos em procedimento de licitação na modalidade concorrência, com a fixação de um direito de preferência na aquisição (nas mesmas condições propostas pelo licitante vencedor), ao atual ocupante. Aplicável, assim, o art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 13.465 de 2017 à Reurb-E.

Ora, o descrédito das normas jurídicas proibitivas de novas invasões e a confiança em sucessivas regularizações futuras, aliadas à possibilidade de que os beneficiários possuam inúmeros imóveis, trazem como efeito a corrida por novas ocupações, com a decorrente ineficiência econômica envolvida na busca pela mera transferência de riqueza, em lugar de esforços para sua produção. Tal efeito deve ser, a todo custo, afastado pelo Estado, a fim de que a Reurb não promova um ciclo vicioso de ilegalidades.

Em casos como o do Setor Tradicional, contudo, uma importante especificidade deve ser realçada: para aqueles moradores que já adquiriram suas residências do Município de Planaltina, GO, ainda que proprietários de outros imóveis, não há que se falar em realização de nova concorrência pública, tendo em vista que esta já ocorreu, consoante petição na qual se confessa o descumprimento da liminar deferida na Ação Cautelar n. 031688/93. Eventual violação aos princípios básicos da licitação, na hipótese, são atribuíveis apenas aos agentes públicos envolvidos, mas não aos moradores, que adquiriram seus imóveis do verdadeiro proprietário e com a aparente legalidade inerente aos atos dos poderes públicos.

Nesse ponto, deve-se realçar, como importante medida de flexibilização da Reurb-E, a legalização de imóveis comerciais. A autorização de outros usos, além da moradia, não é crucial apenas para a consecução dos objetivos prementes da modalidade “S” — promoção de emprego e renda, especialmente, na perspectiva local, reduzindo a necessidade de grandes deslocamentos para o trabalho e possibilitando aos moradores a produção de recursos suficientes para a real melhoria de sua condição social, o que tende a evitar a venda da moradia regularizada e afastar o perverso processo de gentrificação —, mas também para os bairros de médio e até de alto padrão, tendo em vista que o comércio local é importante faceta do direito à cidade e parte integrante de sua função social.

Essencial, dessa forma, o papel da nova lei, ao lançar luzes a uma realidade negligenciada pelos diplomas anteriores: o fato de que os diversos núcleos urbanos componentes das cidades não são restritos ao uso residencial, protegido pelo direito social à moradia, mas também pela importância de garantir aos respectivos habitantes a satisfação de necessidades diárias, acessíveis em um mercado local, o que pressupõe a existência de imóveis comerciais.

No concernente ao Setor Tradicional de Planaltina, outro aspecto a ser considerado é o fato de o próprio Distrito Federal ter incentivado o uso comercial na região, o que fundamenta

um dever de legalização dos imóveis assim edificados. Por certo, a cláusula geral da boa-fé objetiva, com sua proibição de quebra da confiança legitimamente despertada, aplica-se também ao Poder Público, de modo que não é possível ao mesmo ente que incentivou o uso, posteriormente, negar-se a ultimar a regularização.

O quinto parâmetro apresentado, por sua vez, relacionou-se à importância do uso da alternativa prevista no art. 26 do Provimento CNJ 44 de 2015, na seara registral. O projeto de Reurb abrangeria, desse modo, apenas os lotes ainda não registrados, de modo a evitar o desfazimento de situações jurídicas consolidadas, o que geraria um evidente transtorno social. Por outro lado, impõe-se a realização do levantamento completo e correto de todos os imóveis nessa situação, para orientar a atuação do registrador na inscrição da CRF.

Desse modo, nas regularizações do tipo “queijo suíço”, haverá uma inversão na ordem do descerramento das matrículas. Mantêm-se as inscrições das unidades já regularizadas, vinculando-as à matrícula mestra, aberta posteriormente. Para a sua elaboração, não apenas na Reurb-S, mas em qualquer modalidade de reurbanização, são dispensados os procedimentos de retificação, notificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente, perante o registrador de imóveis, admitido o uso do memorial descritivo apresentado junto ao projeto, para atendimento ao princípio da especialidade (art. 46). Nem mesmo o cancelamento prévio de cadastros será necessário, competindo ao registrador, após o registro da CRF, notificar o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, para que cancelem, total ou parcialmente, os respectivos cadastros atinentes a imóveis rurais (art. 44, § 7º).

É importante, porém, que o projeto de Reurb contenha a lista de todos os lotes ou unidades que, por processos de usucapião judicial ou pelo registro de quaisquer títulos, não serão abrangidos pela legalização, até mesmo para viabilizar ao registrador sua vinculação ao loteamento, no respectivo Indicador Real. A menção às matrículas ou transcrições que tenham ou não sido atingidas pelo projeto é igualmente relevante para evitar que determinada descrição tabular existente seja utilizada para iniciar nova cadeia dominial sobre a mesma área, se, na documentação apresentada, não estivessem elencadas as inscrições que, por qualquer motivo, devam ser encerradas, tendo a respectiva base geográfica sido abrangida na regularização.

O Setor Tradicional de Planaltina — DF é um exemplo de caso em que existe a necessidade de levantamento de todas as unidades já usucapidas ou registradas pelo sistema anterior. Considerando o número de serventias imobiliárias envolvidas e, principalmente, o caráter precário das descrições existentes, a elaboração desse documento certamente não será uma operação simples, embora indispensável a se evitarem insegurança e soluções traumáticas, como a quebra de direitos reais válidos e vigentes.

Por fim, a sexta e última observação referiu-se aos parâmetros de constitucionalidade da nova lei. Como mencionado, em que pesem seus inúmeros avanços, a Lei 13.465 de 2017 demanda alguns poucos ajustes interpretativos, para que não se converta em fonte de injustiças. Nessa ótica, as adequações a seguir relacionadas são entendidas como necessárias por parte do Supremo Tribunal Federal.

No que tange aos parâmetros aplicáveis ao caso do Setor Tradicional de Planaltina — DF, justifica-se a interpretação conforme do art. 12, *caput* e § 4º, em respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da CF, excluindo-se do âmbito de incidência normativa a compreensão de que a aprovação ambiental mencionada na lei possa ser obtida sem a conclusão do respectivo processo de licenciamento.

Nada obstante a omissão legislativa quanto ao dispositivo constante da Lei 11.977 de 2009, segundo o qual a aprovação ambiental corresponderia ao licenciamento do projeto (art. 53, § 1º), à luz da Constituição, deve-se afastar o entendimento de que a Reurb possa ser obtida sem a imposição das exigências e compensações devidas, atentando-se, em especial, à necessidade de estudo técnico específico para a avaliação das áreas ambientalmente sensíveis.

É, pois, equivocada a interpretação de que a “aprovação ambiental” é uma simplificação do licenciamento, o que dissentiria da imposição constitucional de proteção e preservação ao meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.

A propósito, entende-se urgente, no Setor Tradicional, o emprego de medidas de conscientização dos moradores, já que as expansões verificadas no setor (Quadras 116, 166 e 184) se referem à progressiva compressão das áreas de preservação, com risco ao assoreamento dos cursos d’água existentes. Assim, aliado ao licenciamento, impositivo dos indispensáveis melhoramentos e de medidas de compensações ambientais, em decorrência das ocupações em APPs, deve ser realizado um programa de conscientização ambiental, bem como a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), veiculando as obrigações e

as penalidades a que estarão sujeitos os moradores que prosseguirem na ampliação de seu impacto ambiental, mesmo após a ciência sobre a importância das áreas de preservação e o caráter lesivo da expansão do respectivo uso.

Também se justifica, com fulcro no art. 155, inciso I; e no art. 156, inciso II, ambos da CF, por malferir a pretensão arrecadatória oriunda dos impostos incidentes sobre a transmissão imobiliária, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 23, *caput* e § 6º, para excluir de seu campo de incidência a realização, no mesmo lote ou unidade, de sucessivas legitimações fundiárias. Assim, deve ser afastada tal exegese — em tese, extraível do texto legal, pelo fato de, individualmente, não se exigir a comprovação do início ou do tempo da posse pelo morador, mas apenas a existência do núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016.

Deve-se compreender a legitimação fundiária como um remédio, necessário ao ajustamento das situações imobiliárias, no presente momento histórico — e não como modo contínuo de titulação de ocupantes de áreas públicas e privadas. Se a aplicação do instituto for feita nessa linha, pode servir como alternativa bastante útil, máxime em relação a ocupações situadas em imóveis públicos.

Nessa linha, como os moradores do Setor Tradicional, quanto à titulação, encontrarão dificuldades na obtenção do registro de suas unidades, em vista da deficiência dos alvarás expedidos pelo Município de Planaltina, GO, inaptos a acessar o fólio real, não serão raros os casos em que a legitimação fundiária pode ser a via mais interessante de titulação. Isso, porém, justifica-se em favor apenas dos ocupantes atuais de cada unidade; aos demais, impõe-se o uso dos meios ordinários de transmissão imobiliária, com o respectivo pagamento do imposto incidente, mormente por se tratar de área ocupada predominantemente por população de média renda, a qual não deve ser beneficiada com indevidas isenções tributárias.

É cabível, ainda, a interpretação conforme do art. 23, *caput* e parágrafos, e do art. 20, § 6º, para que somente sejam aplicáveis a legitimação fundiária e a demarcação urbanística quando decorrido período de tempo suficiente para a arrecadação de imóveis abandonados, por presunção absoluta de abandono (art. 64, § 1º, da Lei 13.465 de 2017 e art. 1.276 do Código Civil), ou a usucapião coletiva da área (art. 10 da Lei 10.257 de 2001), em ambas as situações, presente o decurso do prazo de cinco anos, de modo a compatibilizar a disposição com a garantia do direito de propriedade, prevista no art. 5º, inciso XXII, da CF.

Na hipótese de ausência de comprovação quanto ao decurso mínimo de cinco anos, apesar do caráter consolidado da ocupação, deve-se fundamentar, nos cento e oitenta dias contados do requerimento inicial, o indeferimento do pedido, apontando-se a falha da documentação apresentada, no que tange à prova do tempo de existência do núcleo urbano. Essa indicação viabiliza, sempre que possível, a reformulação do requerimento pelo legitimado, sanadas as inconsistências apontadas (art. 32, parágrafo único).

Decerto, a aplicação da Lei 13.465 de 2017 deve temperar dois direitos fundamentais em disputa — o direito à propriedade oposto ao direito à moradia ou à cidade (respectivamente aplicáveis aos imóveis de uso residencial e de uso comercial). Nesse balanço, é de se atentar para o caráter gravoso e interventivo da Reurb, cujas disposições somente podem ser aplicadas quando haja tempo de posse dos moradores (coletivamente considerados) suficiente para a perda da propriedade pelo titular originário da gleba ou não haja qualquer discussão a respeito do caráter da ocupação ou intenção, por parte do titular da área, na reintegração de posse, como ocorre nos casos em que a Reurb é iniciada por ele.

Vale lembrar que, para obter a concordância dos atingidos, o Poder Público pode instaurar procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos, facultando-se o uso de qualquer medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada, inclusive, por meio de mediação, conciliação e arbitragem. Foi prevista, ainda, a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, para mediar disputas fundiárias.

Tratando-se do Setor Tradicional, porém, essa imposição relativa ao prazo não deve gerar grandes dificuldades, mesmo para as ocupações em áreas particulares, visto cuidar-se de núcleo que conta com meio século de duração. Nada obstante, entende-se devida a (nova) notificação do Município de Planaltina, GO — como forma de evitar discussões sobre a validade do processamento da Reurb —, bem como dos proprietários cujas inscrições prediais sejam eventualmente atingidas pelo projeto, e a publicação de um edital de chamamento de eventuais interessados, para viabilizar impugnações, em que conste a descrição resumida do núcleo objeto da intervenção e, de acordo com o art. 20, § 2º, da Lei 13.465 de 2017, um pequeno desenho, com a localização da região. A sugestão deve-se à pulverização de proprietários, cuja notificação pessoal inviabilizaria o procedimento, no caso dos lotes já transcritos ou matriculados, em uma das diversas serventias envolvidas, e que serão excluídos da Reurb — conquanto possam ser por ela atingidos, direta ou indiretamente, como na

eventualidade de a área de uma das novas unidades, prevista no Quadro Demonstrativo da Reurb, invadir, equivocadamente, a base geográfica de outro imóvel já registrado.

É também pertinente, com fulcro no princípio da isonomia, estabelecido no art. 5º, *caput*, da CF, a declaração de nulidade parcial, com redução de texto, do § 1º do art. 23, suprimindo-se a expressão “apenas na Reurb-S”, referente à aplicação do instituto da legitimação fundiária restrita a beneficiários que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de imóvel urbano ou rural; nem tenham sido contemplados com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto.

No Setor Tradicional, há várias quadras inicialmente reservadas a equipamentos públicos que se encontram ocupadas para fins residenciais. Nessa linha, as Quadras 6, 6-A, 7, 94, 100 e 122-A, bem como as áreas reservadas para escolas nas Quadras 14 e 89, além da ocupação de parte da Quadra 169, atribuída à Caesb. Embora caiba ao DF a escolha dos instrumentos jurídicos a serem utilizados, nas circunstâncias apresentadas, a única alternativa viável será a legitimação fundiária.

Deve-se lembrar, porém, que diversos moradores do Setor Tradicional já adquiriram suas residências do Município de Planaltina, GO. Desse modo, ainda que proprietários de outros imóveis, é viável a aplicação da legitimação fundiária, não havendo que se falar em nova cobrança ou mesmo em realização de concorrência pública, já promovida — com má-fé alegável contra o município promovente, mas não em relação aos adquirentes dos lotes.

Igualmente, é necessária a interpretação conforme do § 3º do art. 44 c/c art. 13, § 2º, ambos da Lei 13.465 de 2017 e, por arrastamento, do art. 55 do Decreto 9.310 de 2018, para excluir a eventual compreensão no sentido de que estaria dispensado o pagamento de tributos e penalidades tributárias devido aos estados e aos municípios, quando do registro da CRF ou de seus direitos reais, pelos respectivos beneficiários, tendo em vista a vedação constitucional à isenção heterônoma (art. 151, inciso III, da CF).

Em se tratando de moradores predominantemente não caracterizados como de baixa renda, como no Setor Tradicional, além do fato da isenção heterônoma, pode também ser erigida como óbice à aplicação literal dos citados dispositivos a circunstância de que eventual dispensa no pagamento de tributos beneficiaria pessoas que não necessitam de isenções

fiscais, em uma política de promoção e não redução de desigualdades sociais (art. 3º, inciso III, da CF).

Reconheceu-se que a aplicação dos parâmetros de constitucionalidade apresentados demanda certa dose de ativismo judicial, por parte do STF. Cuida-se, todavia, de medida que não está divorciada da prática constitucional brasileira, nem se configura como excesso, diante dos fundamentos jurídicos indicados.

Com essas considerações, torna-se possível responder o problema apresentado na introdução: quais são os parâmetros de aplicação do novo marco legal da Reurb, especialmente, no que tange aos processos de regularização fundiária urbana de interesse específico, tomando-se como base o Setor Tradicional da RA VI do Distrito Federal? Os parâmetros são seis e dizem respeito à necessária vontade de regularização, pelos operadores da Reurb; ao caráter vinculado do poder-dever constitucional de reurbanização, atribuível aos entes federativos; à necessidade, no que concerne ao custeio da Reurb-E, de dupla classificação do procedimento, para identificação dos nichos de interesse social, e do reconhecimento sobre hipóteses nas quais é possível o compartilhamento ou a assunção de gastos pelo Poder Público; à adequada aplicação das flexibilizações operadas na Reurb-E, as quais são pertinentes, desde que por meio delas não se possibilite a acumulação indiscriminada de terras públicas ou a especulação imobiliária, possibilitando-se a legalização de imóveis comerciais e o incremento da arrecadação tributária; ao necessário levantamento dos imóveis já legalizados, na regularização do tipo “queijo suíço”, procedendo-se de acordo com os parâmetros fixados no art. 26 do Provimento CNJ 44 de 2015, de modo a se evitarem transtornos sociais; e à aplicação dos institutos da Reurb à luz dos princípios constitucionais, o que demanda a interpretação conforme, a declaração parcial de inconstitucionalidade com ou sem redução de texto ou a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, consoante o caso, dos seguintes dispositivos: art. 18-A da Lei 9.636 de 1998, com a redação conferida pelo novo marco; arts. 12; 13, § 2º; 23, *caput* e §§ 1º e 6º; 31, § 5º, inciso I; 44, § 3º; 71; e 106, todos da Lei 13.465 de 2017, além do art. 55 do Decreto 9.310 de 2018.

Aplicando-se adequadamente a lei, com o auxílio dos parâmetros apresentados, ao contrário da preocupação externada por parte da doutrina, a Reurb não significará simples desfazimento do patrimônio público, mas forma de se promover a adequada destinação de terras formalmente públicas, mas na prática ocupadas por inúmeras famílias. Ao tornar mais claras propriedades e posses, não apenas haverá ganhos em termos de segurança jurídica,

como maior simplicidade na identificação dos responsáveis por ameaças ou infrações a normas urbanísticas e ambientais, o que auxiliará, de futuro, o exercício do poder de polícia destinado à manutenção do adequado ordenamento territorial.

Em termos de impactos ou efeitos práticos da lei federal, em tom prospectivo e esperançoso — já que envolve diversos fatores, como a disposição dos operadores do Direito envolvidos na implementação da Reurb —, entende-se que existe potencial para grandes mudanças, resolvendo problemas fundiários antigos, como o que gravita em torno do Setor Tradicional de Planaltina, DF. Acaso bem aplicada, certamente a Lei 13.465 de 2017 viabilizará a tão sonhada regularização das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ABREU, J. Capistrano de. **Caminhos Antigos e Povoamentos do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Briguiet, 1930.

AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALVES, Murilo Rodrigues. **Caixa fecha cerco a inadimplentes do Minha Casa e imóveis serão retomados**. Brasília: O Estado de S. Paulo, 20 set. 2015. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,caixa-fecha-cerco-a-inadimplentes-do--minha-casa-e-imoveis-serao-retomados,1765418>>. Acesso em: 8 out. 2018.

ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de Registros Públicos Comentada: Lei 6.015/1973**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Políticas Públicas. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

AMADEI, Vicente Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária — Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters, p. 161-185, 2018.

AMARAL, Antônio José de Azevedo. **O estado autoritário e a realidade nacional**. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 2014. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/366497.PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização fundiária e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito UFG**. Goiânia, vol. 33, n. 2, p. 112-127, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9861>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. **Mapa do giro que deu o tenente José Roiz Freire**: documento cartográfico. Disponível em: <<http://www.arpdf.df.gov.br/mapa-tenente-jose-roiz-freire/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ARQUIVO PÚBLICO (Distrito Federal). **Acervo Altamiro de Mora Pacheco**: cartografia. Brasília: Arquivo Público, 1958. Planta extraída na base de fotografias aéreas. Escala 1:100.000. Pasta 9-C.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Medida Provisória traz grandes avanços para a regularização fundiária urbana e rural**. Parnamirim, 2 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.anoregrn.org.br/noticia/medida-provisoria-traz-grandes-avancos-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana-e-rural/4990>>. Acesso em: 11 out. 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

AZEVEDO, Aroldo. Embriões de cidades brasileiras. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, N. 25, p. 31-69, mar. 1957. Disponível em: <<https://agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1291/1127>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

AZEVEDO, Francisco Ferreira dos Santos. **Anuario historico, geográfico e descritivo do estado de Goyaz para 1910**. Brasília, SPHAN/8ª DR, 1987.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios**: sistema jurídico da propriedade fracionada. Tomo I (Loteamentos). São Paulo: Max Limonad, 1953.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida em Fragmentos**: sobre a ética pós-moderna. Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **A dinâmica relação entre autonomia e interdependência dos entes federados em matéria de ordenamento territorial urbano: a validade da regulação municipal de loteamentos fechados e de condomínios urbanísticos.** 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, Brasília.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos.** 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

BERTOLINI, Enzo. **Piora o déficit habitacional nacional segundo o SINDUSCON-SP.** São Paulo, 26 maio 2017. Disponível em: <<https://www.sindusconsp.com.br/piora-o-deficit-habitacional-nacional-segundo-o-sindus-con-sp/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BERTRAN, Paulo. **Formação econômica de Goiás.** Goiânia: Oriente, 1978.

\_\_\_\_\_. **História da terra e do homem no Planalto Central: eco história do Distrito Federal – do indígena ao colonizador.** Brasília, 1995. Disponível em: <[biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1718/1/Texto%20integral%20%28PDF%29](http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1718/1/Texto%20integral%20%28PDF%29)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Uma introdução à História Econômica do Centro-Oeste do Brasil.** Brasília: CODEPLAN, Goiás: UCG, 1988.

BIASOTTO, Rosane Coreixas. Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa. In: FERREIRA, Regina Fátima C. F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <[http://www.observatorio.dasmetropoles.net/download/caderno\\_didatico02.pdf](http://www.observatorio.dasmetropoles.net/download/caderno_didatico02.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos.** São Paulo: Annablume, p. 21-57, 2006.

BINENBOJM. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAMICHI, Nayana Corrêa. **Favela on sale**: regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BRANDÃO, Igor. Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais: a política de regularização fundiária no Distrito Federal entre 1989 e 2012. **IX Encontro da ABCP**. Brasília, 4 a 7 ago. 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/fragilidade-institucional-e-incapacidades-estatais-politica.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Advocacia do Senado Federal. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.771**. Brasília, 6 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.787**. Brasília, 3 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações do Congresso Nacional na ADI 5.883**. Brasília, 6 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manifestação na ADI 5.771**. Brasília, 8 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário 127**. Ano I. Brasília, 17 ago. 1987. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N008.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N008.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Diário 302**. Ano II. Brasília, 29 ago. 1988. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Assessoria Jurídica junto à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. **Informação 00481/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 10 out. 2017. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos e Notas Taquigráficas da Sessão 133.355.O**. Brasília, 24 maio 2018. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=133.3.55.O&nuQuarto=19&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=19:46&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=24/05/2017&txApelido=PRESIDENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **MP 759/2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>>. Acesso em: 11 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **PLV 12/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134362>>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda a Tramitação da Medida Provisória**. Brasília. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 11 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 759 de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Corregedoria Nacional divulga metas para o serviço extrajudicial em 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2017/12/08/corregedoria-nacional-divulga-metas-para-metas-para-o-servico-extrajudicial-em-2018/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Procedimento de Controle Administrativo 0002818-61.2014.2.00.0000**. Requerente: Luís Eduardo Guedes Kelmer. Requerido: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relator: Fabiano Silveira. Brasília, DF, 19 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=47166&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Provimento 44 de 18 de março de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 19 mar. 2015, edição 51, p. 9-13. Disponível em: <[http://www.notariado.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/Provimento\\_44\\_CNJ\\_Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](http://www.notariado.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Provimento_44_CNJ_Regularizacao_Fundiaria.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, p. 523. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Suplemento, 16 jul. 1934, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 10 nov. 1937, p. 22.359. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Consultoria-Geral da União. **Informações 0006112018/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 7 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações 00160/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações 146/2017/CONSUIAO/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. **Informações 00388/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.771**. Brasília 15 set. 2017. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.787**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 29 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informações 00029/2018/CONJUR-MCID/CGU/AGU na ADI 5.883**. Brasília, 8 fev. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei 601 de 18 de setembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1854**. Tomo XVII, parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1854, p. 10. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM1318.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

BRASIL. Decreto 3.453 de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei 1.237 de 24 de setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1865**. Tomo XXVIII, parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865, p. 106. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3453-26-abril-1865-554635-publicacaooriginal-73369-pe.html>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

BRASIL. Decreto 169-A de 19 de janeiro de 1890. Substitue as Leis 1.237 de 24 de setembro de 1864 e 3.272 de 5 de outubro de 1885. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: de 1 a 31 de janeiro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 133. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. Decreto 451-b de 31 de maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: de 1<sup>o</sup> a 31 de janeiro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 1.206. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 12 nov. 1930, p. 20.663. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/f>

ed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html >. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRASIL. Decreto 4.857 de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 23 nov. 1939, p. 27.048. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d4857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto 32.976 de 8 de junho de 1953. Cria a “Comissão de Localização da Nova Capital Federal” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 19 jun. 1953, p. 10.931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-32976-8-junho-1953-337949-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Decreto 38.281 de 9 de dezembro de 1955. Transforma a Comissão de Localização da Nova Capital Federal em Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 13 dez. 1955, p. 22.652. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38281-9-dezembro-1955-329627-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo 5 de 18 de dezembro de 1935. **Diário da Câmara dos Deputados** de 19 dez. 1935, p. 9.272. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-6-1935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-6-1935.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17 no âmbito da ADI n. 5.787**, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetooincidente=527753>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Subsídios Técnicos para defesa do ato impugnado, qual seja, a Lei 13.465/17 no âmbito da ADI 5.883**, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetooincidente=5342200>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, 21 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, DF: 24 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-)

2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). **Bens tombados e processos de tombamento em andamento**: Distrito Federal. Brasília, 17 nov. 2017. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Distrito\\_federal\\_bens\\_tombados\\_novembro\\_2017.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Distrito_federal_bens_tombados_novembro_2017.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1850**. Tomo XI, parte I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 307. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LAIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LAIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

BRASIL. Lei 1.237 de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1864**. Tomo XXIV, parte I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1864, p. 69. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1237-24-setembro-1864-55478-9-publicacaooriginal-73725-pl.html>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

BRASIL. Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 05 jan. 1916, p. 133. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. Lei 38 de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 6 abr. 1935, p. 6.857. disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. Lei 1.803 de 5 de janeiro de 1953. Autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 8 jan. 1953, p. 347. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1803-5-janeiro-1953-367326-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Lei 3.273 de 1º de outubro de 1957. Fixa a data da mudança da Capital Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 1º out. 1957, p. 23017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3273-1-outubro-1957-354630-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

BRASIL. Lei 3.751 de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 13 abr. 1960, p. 7001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3751-13-abril-1960-354316-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

BRASIL. Lei 3.752 de 14 de abril de 1960. Dita normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 18 abr. 1960, p. 7257. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3752-14-abril-1960-354318-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

BRASIL. Lei 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Suplemento, 17 jan. 1973, p. 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5869-11-janeiro-1973-357991-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR**. Brasília, DF: 21 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/manual-da-regularizacao-fundiaria-plena>>. Acesso em: 5 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica 73/2017/DAFU/SNDU-MCIDADES na ADI 5.771**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria de Programas Urbanos, 2010. Disponível em: <[https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana\\_como-aplicar-a-lei-federa1.pdf](https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federa1.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer sobre o Recurso Especial 706967/DF**. Brasília, 15 mar. 2005. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

BRASIL. Presidência da Câmara dos Deputados. **Ofício 162/SGM/P/2018 da ADI 5.883**. Brasília, 5 mar. 2018. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consulta\\_rprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consulta_rprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200)>. Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 759**: cartilha de esclarecimentos. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20%20VERS%20BO%20FINAL.PDF)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mensagem 232 de 11 de julho de 2017**. Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-232.htm)>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Informações 00014/2017/CGC/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU na ADI 5.771**. Brasília, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 5.883**. Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771**. Brasília, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Nota Técnica 16505/2017-MP da ADI 5.771**. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consulta\\_rprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consulta_rprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150)>. Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica 19.254/2017-MP da ADI 5.787**. Brasília, 17 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL. Serviço Nacional de Recenseamento do Conselho Nacional de Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico do Brasil: série nacional**, vol. I. Rio de Janeiro: Departamento de População do IBGE, 1956. Disponível em: <[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd\\_1950\\_v1\\_br.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd_1950_v1_br.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Decisão do Agravo de Instrumento 608.131/DF**. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 27 de agosto de 2004. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Decisão do Recurso Especial 706.967/DF**. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 19 de agosto de 2005. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Primeira Turma. **Acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial 706.967/DF**. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Município de Planaltina, GO. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 27 de setembro de 2005. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Primeira Turma. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 28.220/DF. Agravante: Associação dos Moradores do Córrego das Antas e Outros. Agravado: Distrito Federal. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 18 de abril de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma. Recurso Especial 1.113.789/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Município de São Paulo e Outros. Relator: Castro Meira. Brasília, DF, 16 de junho de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma. Agravo Interno no Recurso Especial 1.690.412. Agravante: Município de Praia Grande. Agravado: Geraldo Roberto Venancio. Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 5 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Terceira Turma. Recurso Especial 1.431.244/SP. Recorrente: Santirio Pinto de Souza e Outra. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Nancy Andrichi. Brasília, DF, 6 de dezembro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Quinta Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial 957.190/DF. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Fernando Cândido Ribeiro. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 7 de agosto de 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 1º set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 1.646. Autora: União. Réu: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 14 de setembro de 2010. **Diário da Justiça**. Brasília, 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.645/PR. Requerente: Partido da Frente Liberal (PFL). Requeridos: Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relatora: Ellen Gracie. Brasília, DF, 31 de maio de 2006. **Diário da Justiça**. Brasília, 1º set. 2006.

\_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.855. Requerente: Partido Republicano Brasileiro (PRB). Intimado: Presidente da República. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 10 de abril de 2019. **Informativo 937 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo937.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 739.998. Agravante: Prefeito Municipal de Natal e Outro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 12 de agosto de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Decisão Monocrática. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Órgão Prolator: Presidência — Carmen Lúcia. Brasília, DF, 3 de outubro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 6 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Decisão Monocrática. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.907. Impetrante: Luiz Lindbergh Farias Filho e Outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado

Federal. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 19 de junho de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decisão Monocrática. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 1º de fevereiro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Plenário. Recurso Extraordinário 422.349/RS. Recorrente: Arlei José Zanardi e Outro(a/s). Recorrido: Juarez Ângelo Rech. Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 29 de abril de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.921 do Rio de Janeiro. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ayres Britto. Redator do Acórdão: Dias Toffoli. Brasília, DF, 9 de agosto de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 22 mar. 2018.

BRAZIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1824**. Parte 1ª. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886, p. 4-38. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

BRAZIL. Resolução 76 de 17 de julho de 1822. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. **Collecção das Decisões do Governo do Império do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

BRAZIL. Comissão Exploradora do Planalto Central do. **Relatório Parcial**: apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas pelo Dr. Luiz Cruis, Chefe da Comissão. Rio de Janeiro: H. Lombaerts, 1893. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182932>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRAZIL. Decreto 50-A de 7 de dezembro de 1889. Dissolve a Illma. Camara Municipal e crêa um Conselho de Intendencia Municipal. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil. Primeiro Fascículo**: 15 de novembro a 31 de dezembro de 1889. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 182. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-50-a-7-dezembro-1889-504462-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRAZIL. Decreto 107 de 30 de dezembro de 1889. Autorisa os Governadores dos Estados a dissolver as Camaras Municipaes. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil. Primeiro Fascículo**: 15 de novembro a 31 de dezembro de 1889.

Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 341. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-107-30-dezembro-1889-516488-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRAZIL. Decreto 4.494 de 18 de janeiro de 1922. Determina que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro de 1922 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 21 jan. 1922, p. 1.504. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4494-18-janeiro-1922-545132-republicacao-91415-pl.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRAZIL. Directoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Commercio da República dos Estados Unidos do Brazil. **Recenseamento realizado em 1º de setembro de 1920**: população do Brazil por Estados, Municípios e Districtos, segundo o gráo de instrução, por idade, sexo e nacionalidade, vol. IV. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1929. Disponível em: <[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31687.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31687.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

BRAZIL. Directoria Geral de Estatística do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas da República dos Estados Unidos do Brazil. **Synopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900**. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1905. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/222260/000007220.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/222260/000007220.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRAZIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1828**. Parte Primeira. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878, p. 74. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRAZIL. **Recenseamento do Brazil em 1872**: Província Goyaz. Vol. 6. Rio de Janeiro: Typographia de G. Leuzinger & Filhos, 1874. Disponível em: <[biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477\\_v6\\_go.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477_v6_go.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRUNO, Ernani Silva. **História do Brasil**: geral e regional. Vol. I: Amazônia. São Paulo: Cultrix, 1967.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**: geral e regional. Vol. II: Nordeste. São Paulo: Cultrix, 1967.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**: geral e regional. Vol. IV: Rio de Minas. São Paulo: Cultrix, 1967.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil: geral e regional. Vol. V: São Paulo e o Sul.** São Paulo: Cultrix, 1967.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil: geral e regional. Vol. VI: grande Oeste.** São Paulo: Cultrix, 1967.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil: geral e regional. Vol. VII: Brasil (história geral).** São Paulo: Cultrix, 1967, p. 17.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 20 jun. 20.

CALDEIRA, Júnia Marques. **A praça brasileira. Trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade.** 2007. 434 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. A legitimação de posse na Lei 11.977 de 2009: um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas. **Orbis Revista Científica.** Vol. 2, n. 3, p. 367-394, set. 2011. Disponível em: <<http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/view/123>>. Acesso em: 8 set. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Clodoaldo. **Municípios Maranhenses: Pastos Bons.** Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1947. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pastosbons.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica.** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Salvador: Jus Podivm; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

\_\_\_\_\_. **Das normas gerais:** alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **Violência x cidade:** o papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. O Estado Novo, o Dops e a ideologia da segurança nacional. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 327-340, 1999.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015 de 1973, com as alterações da Lei n. 6.212 de 1975, Lei n. 8.009 de 29.03.1990, e Lei n. 8.935 de 18.11.1994. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO, José Murilo. Vargas e os militares. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 341-345, 1999.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e direito à moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 897-1.256, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade:** o lote e seu destino. 4. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2013.

CASTRO, Mário. **A realidade pioneira**. Planaltina – DF: Thesaurus, 1986.

CASTRO, Silvia Regina Viola de (Coord.). **Planaltina:** um referenciamento de fontes. Caderno de Pesquisa 8. 4. ed. Brasília: Arquivo Público do Distrito Federal, 2008.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Justiça. 3ª Câmara de Direito Privado. Apelação 0001846-03.2009.8.06.0064. Apelante: Luiza Helena da França. Apelado: COMPARTI- Comércio, Participação e Incorporação Ltda. Relator: Lira Ramos de Oliveira. Fortaleza, CE, 29 de agosto de 2018. **Diário da Justiça do Estado do Ceará**, Fortaleza, 31 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. 4ª Câmara de Direito Privado. Apelação 0001857-87.2000.8.06.0083. Apelante: Valdenir Freitas. Apelante: Maria Leni Tavares Freitas. Relator: Francisco Jose Martins Câmara. Fortaleza, CE, 25 de setembro de 2018. **Diário da Justiça do Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 set. 2018.

CHIARA, Márcia de. Em um ano, quase 1 milhão de famílias caem de classe social. **Exame Brasil**. Matéria de 29 maio 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/em-um-ano-quase-1-milhao-de-familias-caem-de-classe-social/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

COASE, Ronald. O problema do custo social. Tradução de Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. **The Journal of Law & Economics**. Vol. 3, Issue 1, 2008. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod\\_resource/content/1/ustosocial.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2123990/mod_resource/content/1/ustosocial.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2019.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Manifestação na ADI 5.883**. Porto Alegre, 30 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarp rocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

COMBY, Joseph. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. In: symposium de la Banque mondiale. **Anais**. Washington, maio 2007. Disponível em: <<http://www.comby-foncier.com/prop-cout-moderne.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

COMISSÃO DE COOPERAÇÃO PARA MUDANÇA DA CAPITAL FEDERAL. **Relatório Anual**, 1955. Disponível em: <[http://www.geografia.fflech.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Tarik/2012/FLG0435/Relat%C3%B3rio%201955%20Comiss%C3%A3o%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital.pdf](http://www.geografia.fflech.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Tarik/2012/FLG0435/Relat%C3%B3rio%201955%20Comiss%C3%A3o%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Nova%20Capital.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2019.

COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA (PPCUB). **Plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília**: relatório diagnóstico. Subproduto B – Relatório Consolidado. Vol. I. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDHAB), 2011. Disponível em: <[http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/relatorio\\_diagnostico\\_volume1.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/relatorio_diagnostico_volume1.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Solicitação de ingresso na qualidade de amicus curiae ADI 5.771**. Brasília, 20 jul. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizad>

orpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 19 out. 2018.

COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n. 4**: o direito à moradia adequada. ONU, 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **MDE 74/85**: Memorial Descritivo do Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, 1985. In: Ação Cautelar n. 031688/93. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Pesquisas Auxiliares – Códigos e Normas**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, 1985. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Documento para Discussão**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Síntese da Problemática Administrativa. Brasília: CODEPLAN, jul. 1984. In: Ação Cautelar n. 031688/93. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 142ª Reunião Extraordinária da Diretoria Colegiada da Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central: Autorização para Celebração do Quinto Termo Aditivo ao Convênio 037/84. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Suplemento, n. 172, 10 set. 1985. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/sinj/Diario/13887/72860bc1-8a8f-309a-9cf8-6b76e61b4561/arq/0/36d4cf24.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Levantamento e análise sobre o uso e ocupação do solo**: Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, dez. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **MDE 131/86**: Memorial Descritivo destinado a regularizar 30 quadras e 2 praças do Setor Tradicional de Planaltina (quadras 21, 22, 26, 27, 29, 30, 28/31, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 57, 58, 58A, 59, 60, 61, 68A, 69/69-A, 71 e 142 e praças São Sebastião e Coronel Salviano Monteiro). Brasília: CODEPLAN, 10 jul. 1986. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **MDE 95/87**: Quadro Demonstrativo das Unidades Imobiliárias e Quadro de Caminhamento da Poligonal de 48 Quadras da Parte Central do Setor Tradicional de Planaltina. Brasília: CODEPLAN, 10 ago. 1987. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Relatório Etapa Preliminar:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Resenha histórica das origens do assentamento. Brasília: CODEPLAN, jun. 1984. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Relatório Analítico/ Análise Urbana:** Projeto de Regularização do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: CODEPLAN, abr. 1986. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Atlas do Distrito Federal 2017.** Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA (TERRACAP). **Linha do Tempo Imagens:** Sistema “Terrageo”. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://terrageo2.terracap.df.gov.br/terrageo/>>, mediante login e senha. Acesso em: 13 maio 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Guia para modernização de procedimentos para licenciamento de empresas.** Brasília: CNI, 2013. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/16/e21646e3-5df8-47ba-a866-d0cf\\_b3d810a3/20131120015315249462i.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/16/e21646e3-5df8-47ba-a866-d0cf_b3d810a3/20131120015315249462i.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO ESTADO DE GOIÁS. **Colegiado deve propor ADIN contra MP 759.** Goiânia, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://www.caugo.gov.br/ceau-deve-propor-adin-contra-mp-da-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

\_\_\_\_\_. **Law and Economics.** 6. ed. Berkley: Addison-Wesley, 2016.

CORRÊA, Carin Leinig Cavalcanti. **O papel da comunicação na implementação da gestão ambiental em condomínios horizontais do Distrito Federal:** um estudo de caso dos condomínios Ville de Montagne e Vivendas Bela Vista. 2012. 39 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Comunicação nas Organizações) – Programa de Pós-Graduação em Gestão da Comunicação nas Organizações. Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: a Conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no Primeiro Quadrimestre de 2017. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 49-95, 2018.

CORTI, Horácio G. Derechos Fundamentales y presupuesto público: una renovada relación em el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COSTA, Graciete Guerra da. **As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011**. 2011. 536 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, Brasília.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa da. Planejamento Urbano, Políticas Públicas e o Direito à Cidade. In: SOUZA, Miracy Barbosa de; MUNDIM, Fernanda de Lazari Cardoso; PEREIRA, Aline Rose Barbosa (Org.). **Cidade e alteridade: convivência multicultural e justiça urbana**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 45-72, 2016, p. 50.

COSTAS, Ruth. **Como se chegou à pior recessão desde os anos 90?** São Paulo: BBC Brasil, 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_pib\\_terceirotri2015\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru)>. Acesso em: 8 out. 2018.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54º da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99). In: DIAS, Jorge de Figueiredo; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; COSTA, José de Faria (Org.). **Ars iudicandi: estudos em homenagem ao Prof. Doutor Antônio Castanheira Neves**. Vol. III. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, p. 537-593, 2008.

COUTO, Maria do Carmo de Rezende Campos. Regularização fundiária de interesse específico. **Boletim do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil) em Revista**. São Paulo: IRIB, n. 347, p. 43-65, abr. 2013. Disponível em: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/rdi347/pdf.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2018.

COUTO, Ronaldo Costa. **Brasília Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

\_\_\_\_\_. **Juscelino Kubitschek**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7549>>. Acesso em: 1º maio 2019, p. 130.

CRIEKINGEN, Mathieu van. A cidade revive! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos.** São Paulo: Annablume, p. 89-120, 2006.

CRUZEIRO DO SUL. **Sem oposição, Câmara aprova seis MPs.** Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <<https://www2.jornalcruzeiro.com.br/materia/790296/sem-oposicao-camara-aprova-seis-mps>>. Acesso em: 13 out. 2018.

DALVI, Pâmela Sampaio. **Relatório: APPs em uso no Setor Tradicional de Planaltina.** Brasília, 2019. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. **A teoria dos atos próprios: elementos de identificação e cotejo com institutos assemelhados.** 2006. 463 f. Tese (Doutorado em Direito Civil) — Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.

DEL NEGRI, André. **A divisão no espaço urbano.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO. **O Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República.** 2. ed. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1957. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185570>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos; CARVALHO, Ananda Martins; PAULA, Ingrid de. Ocupações Urbanas de Belo Horizonte e o Direito à Moradia e à Cidade nas Metrôpoles. In: SOUZA, Miracy Barbosa de; MUNDIM, Fernanda de Lazari Cardoso; PEREIRA, Aline Rose Barbosa (Org.). **Cidade e alteridade: convivência multicultural e justiça urbana.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 229-244, 2016.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. Poder de polícia em matéria urbanística. In: SÃO PAULO, Ministério Público do Estado. Procuradoria Geral do Estado. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de

Justiça da Habitação e Urbanismo (CAOHURB). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Ministério Público; Imprensa Oficial, p. 23-38, 1999.

DIP, Ricardo Henry Marques. Comentário ao art. 198. In: ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, p. 1.138-1.149, 2014.

\_\_\_\_\_. A Regularização Fundiária Urbana: Algo além das Ideologias... In: DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: jurisprudência paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

\_\_\_\_\_. **Registro de Imóveis: princípios**. Tomo I. Descalvado, SP: Editora Primvs, 2017.

DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (DIREI/FJP). **Déficit Habitacional Relativo: Brasil e Unidades da Federação — 2015**. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Administração Regional de Planaltina. **Conheça a RA**. Disponível em: <<http://www.planaltina.df.gov.br/category/sobre-a-ra/conheca-a-ra/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DISTRITO FEDERAL. 8º Ofício de Registro de Imóveis. **Suscitação de Dúvida n. 2008.01.1.075285-7**. Brasília, DF, 2008. Disponível no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Ofício 1413/2009-GAB/RA VI**. Brasília, DF, 4 set. 2009. Documento disponibilizado pelo estudioso e ex-funcionário da Administração Regional Arlindo Pinto Gontijo, de seu arquivo pessoal.

DISTRITO FEDERAL. Administração Regional do Plano Piloto. **Alvará de Construção**. Brasília, 20 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.planopiloto.df.gov.br/2018/08/20/alvara-de-construcao/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Administração Regional. **Certidão de Desmembramento n. 017 de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Anuário DF. **Turismo religioso e tradição agrícola impulsionam Planaltina**. Disponível em: <<http://www.anuariododf.com.br/regioes-administrativas/ra-vi-planaltina/>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Apresentação do Projeto de Plano Diretor Local da Região Administrativa de Planaltina**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/planaltina\\_projetodelei\\_versao\\_conplan\\_camara.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/planaltina_projetodelei_versao_conplan_camara.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Processo Administrativo 392-031.835/2013**. Brasília, 30 jul. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Coordenação da Administração Regional; Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN). **Planaltina: 1859-1973**. Brasília: Editora Gráfica Uberaba, 1973.

DISTRITO FEDERAL. Decreto 944 de 14 de fevereiro de 1969. Aprova o Código de Edificações das Cidades Satélites. **Diário Oficial do Distrito Federal**. N. 26, Suplemento de 20 fev. 1969. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Diario/d671f42f-41da-31f3-9ba0-06a3aa04ddd9/DODF\\_0026\\_20021969\\_SUPL.pdf](http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Diario/d671f42f-41da-31f3-9ba0-06a3aa04ddd9/DODF_0026_20021969_SUPL.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.940 de 19 de agosto de 1982. Dispõe sobre o tombamento provisório da Igreja de São Sebastião — Planaltina, Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 19 ago. 1982. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=9151](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=9151)>. Acesso em: 5 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.939 de 19 de agosto de 1982. Dispõe sobre o tombamento provisório do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, Distrito Federal e respectivo mobiliário histórico. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 19 ago. 1982. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/9150/Decreto\\_6939\\_19\\_08\\_1982.html](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/9150/Decreto_6939_19_08_1982.html)>. Acesso em: 5 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.105 de 6 de dezembro de 1985. Homologa a Decisão n. 50/85, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 6 dez. 1985, n. 233. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/12688/Decreto\\_9105\\_06\\_12\\_1985.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/12688/Decreto_9105_06_12_1985.html)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 11.921 de 25 de outubro de 1989. Fixa novos limites das Regiões Administrativas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 26 out. 1989, 204. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto\\_11921\\_25\\_10\\_1989.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18119/Decreto_11921_25_10_1989.html)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 24.246 de 24 de novembro de 2003. Aprova a exclusão de subitem das Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 74/85 do Setor Tradicional da Região Administrativa de Planaltina RA VI. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 25 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto 37.206 de 23 de março de 2016. Dispõe sobre a estrutura administrativa das Administrações Regionais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 24 mar. 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32c1f953e6e14e9d95d3f0268fa1da1a/exec\\_dec\\_37206\\_2016.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32c1f953e6e14e9d95d3f0268fa1da1a/exec_dec_37206_2016.html)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 37.516 de 26 de julho de 2016. Dispõe sobre as competências da Central de Aprovação de Projetos (CAP), da Secretaria de Gestão de Territórios e Habitação do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 27 jul. 2016. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/4857693753724133970f75b40b4fa9c5/Decreto\\_37516\\_26\\_07\\_2016.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/4857693753724133970f75b40b4fa9c5/Decreto_37516_26_07_2016.html)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 37.625 de 15 de setembro de 2016. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 16 set. 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/087e85244cba4d918892c9b1b799c98c/Decreto\\_37625\\_15\\_09\\_2016.htm](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/087e85244cba4d918892c9b1b799c98c/Decreto_37625_15_09_2016.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 38.094 de 28 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 29 mar. 2017. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dmF4JEfhIo4J:www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/621943de42e747a19b47ada15d782dcd/Decreto\\_38094\\_28\\_03\\_2017.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dmF4JEfhIo4J:www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/621943de42e747a19b47ada15d782dcd/Decreto_38094_28_03_2017.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 39.671 de 15 de fevereiro de 2019. Institui os postos avançados da Central de Aprovação de Projetos (CAP), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, a serem instalados nas Administrações Regionais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 18 fev. 2019. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/d759d8043ffa45e882d189741b6719af/Decreto\\_39671\\_15\\_02\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/d759d8043ffa45e882d189741b6719af/Decreto_39671_15_02_2019.html)>. Acesso em: 1º ago. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Gerência de Desenvolvimento da Área Norte/Nordeste (GENOR). **Ofício 1413/2009 – 777.003.168/2009**. Brasília, 23 set. 2009. Documento disponibilizado pelo estuioso e ex-funcionário da Administração Regional Arlindo Pinto Gontijo, de seu arquivo pessoal.

DISTRITO FEDERAL. Instituto de Criminalística da Polícia Civil. **Laudo de Exame em Documentos e em local da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 13 jan. 1996. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

DISTRITO FEDERAL. Lei 4.996 de 19 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, 20 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/73061/Lei\\_4996\\_19\\_12\\_2012.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/73061/Lei_4996_19_12_2012.html)>. Acesso em: 2 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Mapa 2: Estratégias de Regularização Fundiária e Oferta de Áreas Habitacionais**. In: Lei Complementar 854 de 15 de outubro de 2012. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/mapas/atualizacao\\_2013/mapa%20-%20regularizacao%20fundiria%20e%20oferta%20reas%20habitacionais\\_resolucao.jpg](http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/mapas/atualizacao_2013/mapa%20-%20regularizacao%20fundiria%20e%20oferta%20reas%20habitacionais_resolucao.jpg)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL Ministério Público. **MPDFT é contrário à Medida Provisória 759/2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/9196-mpdft-e-contrario-a-medida-provisoria-759-2016>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica 1/2017 – PROURB/PRODEMA/PDDC**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_759-2016\\_PROURB.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer do Ministério Público na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 16 abr. 1996. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Parecer na Dúvida Registrária n. 0709515-74.2018.8.07.0015**. Brasília, 8 mar. 2019. Disponível em: <<https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detailh/listAutosDigitais.seam?idProcesso=661732&ca=0f4c446e0630dbaf7cea2c14c34a6159500fb856ee895cef68faabe343514d575283cd19399e3b046356d42fe8de8db5>>, mediante login e senha. Acesso em: 10 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Parecer quanto à Apelação Interposta na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 16 fev. 2001. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

DISTRITO FEDERAL. **NGB 74/85**: Uso, Normas de Edificação e Gabarito do Setor Tradicional de Planaltina-DF. Brasília: GDF, 1985. Disponível em: <[http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha\\_00000001\\_1\\_\\_suporte\\_NGB\\_74\\_85.pdf](http://www.planaltina.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/06/folha_00000001_1__suporte_NGB_74_85.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário. **Parecer 25 de 2013**. Processo 135.000.380/2011. Interessado: Administração Regional de Planaltina, DF. Aprovado em 18 mar. 2013. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral. **Apelação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 28 abr. 2000. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Parecer 537/2018-PRCONS/PGDF**. Brasília, 3 jul. 2018. Disponível em: <[http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2018/PRCON.0537.2\\_018SEI.pdf](http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2018/PRCON.0537.2_018SEI.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Petição Inicial da Ação de Atentado 000701/94**. Brasília, 2 jan. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Petição Inicial da Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 20 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Petição Inicial da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 17 nov. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Razões Finais na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 13 out. 1997. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 24 out. 2003. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Alteração da Lei 4.996 de 19 de dezembro de 2012**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R1z1z7l3nu0J:www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Minuta-PL-alt-Lei-4.966-de-2012.pdf+&cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Decreto para regulamentação da legitimação fundiária no Distrito Federal**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vt2kbiIoL7wJ:www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Minuta-Decreto-Legitimacao-Fundi%25C3%25A1ria.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei Complementar 146 de 2006**. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Planaltina/ RA-VI, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília, DF, 8 fev. 2006. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!146!2006!visualizar.action>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Regiões Administrativas**. Disponível em: <<http://www.anuario.dodf.com.br/regioes-administrativas/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Estratégia de Regularização Fundiária**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta\\_regularizacao.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/proposta_regularizacao.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Geoportal**. Disponível em: <<http://www.geoportal.segeth.df.gov.br/ra/#>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. **Sentença da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Brasília, 3 mar. 2000. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

DISTRITO FEDERAL. Segunda Vara da Fazenda Pública. **Decisão de Deferimento da liminar pleiteada na Ação Cautelar n. 031688/93**. Brasília, 21 out. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. 3ª Turma Cível. APC 20130111451312. Apelantes: Distrito Federal e Outros. Apelados: Wesber Lacerda da Cruz e Outros. Relatora: Ana Cantarino. Brasília, DF, 27 de julho de 2016. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 8ª Turma Cível. Apelação 0033335-79.2016.8.07.0001. Apelante: Ricardo Corsi. Apelado: PANRURAL Planej. e Administração Negócios Rurais Ltda. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 20 de setembro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 2 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara de Uniformização. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Processo 20160020487363 (0051558-83.2016.8.07.0000). Requerente: Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Relatora: Nídia Corrêa Lima. Brasília, DF, 29 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Distrito Federal**. Brasília, 5 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Monumentum**: TJDFT decide sobre propriedade de terras do DF. Ano I, N. 6, ago. 2011. Disponível em: <[https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-do-conhecimento/centro-de-memoria-digital/publicacoes/monumentum/monumentum\\_an1\\_n6.pdf](https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-do-conhecimento/centro-de-memoria-digital/publicacoes/monumentum/monumentum_an1_n6.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Provimento 2 de 19 de abril de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 22 abr. 2010, edição 71, p. 129-134. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimentos/2010/2>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma Cível. **Acórdão da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Relator: Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, DF, 18 de novembro de 2002. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma Cível. **Acórdão dos Embargos de Declaração na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Embargante: Distrito Federal. Embargado: Município de Planaltina, GO. Relator: Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, DF, 24 de setembro de 2003. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma Cível. **Decisão de Inadmissão do Recurso Especial na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Apelação Cível 2000 01 5 006181-8. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Município de Planaltina, GO. Julgador: Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Natanael Caetano. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2004. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. Segunda Turma. Apelação Cível (APC) 418. Apelante: Delvandro de Souza e Silva. Apelada: Novacap. Relator: Darcy Rodrigues Lopes Ribeiro. A área a que referiu o art. 3º da Constituição de 1891 não é bem dominical da União. Brasília, DF, 19 de maio de 1965 (Acórdão 1459). **Diário da Justiça**. Brasília, 19 ago. 1965, seção 2.

DISTRITO FEDERAL. Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário. **Decisão interlocutória**. Processo 2017.01.1.046060-3. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerida: Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros. Brasília, DF, 29 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decisão interlocutória**. Processo 2017.01.1.046060-3. Requerente: Associação dos Moradores do Condomínio Ville de Montagne. Requerida: Companhia Imobiliária de Brasília. Julgador: Carlos Frederico Maroja de Medeiros. Brasília, DF, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20170110460603>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Vara de Registros Públicos. **Dúvida Registrária 2006.01.1.090919-9**. Suscitante: Oficial do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Julgador: João Batista Gonçalves da Silva. Brasília, DF, 14 de maio de 2007. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=26&CDNUPROC=20060110909199>>. Acesso em: 7 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Dúvida Registrária 2008.01.1.075285-7**. Suscitante: Oficial do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Julgador: Ricardo Norio Daitoku. Brasília, DF, 4 de maio de 2017. Disponível em: <<http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml16&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=214&CDNUPROC=20080110752857>>. Acesso em: 7 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Dúvida Registrária 0001841-38.2008.8.07.0015**. Suscitante: Titular do 8º Registro de Imóveis do Distrito Federal. Suscitada: Walkiria Ribeiro Dutra. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 32, p. 201-229, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ELEUTÉRIO, Robson. **Caminhos e Descaminhos no Brasil Central**: a história da região do DF. Brasília: Ed. Teixeira, 2018. Disponível em: <<http://cerratense.com.br/fotosdocumentos/A%20Hist%C3%B3ria%20da%20Regi%C3%A3o%20do%20DF%20-%20FAC/caminhos%20e%20descaminhos%20-%20espelhado%20-%20mo%20dificado.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS FILHO, Luiz Lindbergh; HOFFMANN, Gleisi Helena; LIMA, Humberto Sérgio Costa; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; BEZERRA, Maria de Fátima; SOUSA, Maria Regina; PAIM, Paulo Renato; PIMENTEL, José Barroso; FLORENCE, Afonso Bandeira; FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira; DANIEL, João Somariva. **Petição Inicial do Mandado de Segurança 34.907**. Brasília, 9 jun. 2017. Disponível em: <[http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca\\_1\\_MS\\_34907.pdf](http://moreirareisadvogados.com.br/pdf/peca_1_MS_34907.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2018.

FARIAS, Darcy Dornelas de. **Terras no Distrito Federal**: experiências com desapropriações em Goiás (1955-1958). 203 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Brasília, Brasília.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: Historiografia e História. 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MATO GROSSO (Famato). **Famato comemora aprovação da MP 759**. Cuiabá, 12 jul. 2017. Disponível em: <[http://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia\\_completa.php?codNoticia=237600](http://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=237600)>. Acesso em: 10 out. 2018.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: **Revista Magister de Direito Imobiliário**: registral, urbanístico e ambiental. N. 2, out./nov. 2005.

FERRAZ, Ian. **Comissão aprova MP que permite regularização de condomínios no DF**. Brasília: Metrópoles, 3 maio 2017. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/moradia/comissao-aprova-mp-que-permite-regularizacao-de-condominios-no-df>>. Acesso em: 11 out. 2018.

FERREIRA, Álvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, vol. XIV, n. 828, 25 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-828.htm>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FORUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Seminário “Mudanças na Lei de Regularização Fundiária e seus impactos no Estado do Rio de Janeiro”**. Rio de Janeiro, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/5037-mudancas-na-lei-federal-de-regularizacao-fundia-ria-e-seus-impactos-para-o-estado-sao-apresentadas-na-alerj>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

FRANCO, Clara. Invasão em Planaltina destrói área de cerrado equivalente a 70 campos de futebol: documento filmográfico. **Bom Dia DF**. Exibição em 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7302513/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 1997.

GALHARDO, João Baptista. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos**. Porto Alegre: IRIB; Sergio Antonio Fabris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Regularização de loteamento e desmembramento**. 8. reimpressão. São Paulo: FPFL/Cepam, 1995.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. 2ª Câmara Cível. Apelação 0196469.47.2016.8.09.0029. Apelante: Ronaldo Lemes. Apelados: Heloisa Pires Netto Safatle e Outros. Relator: Maurício Porfírio Rosa. Goiânia, GO, 5 de setembro de 2017. **Diário da Justiça do Estado de Goiás**. Goiânia. 14 set. 2017.

GOIÁS (Estado). Decreto 1.258 de 5 de outubro de 1955. Institui a Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 8 out. 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/historia/distrito\\_federal/decreto\\_1258.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/historia/distrito_federal/decreto_1258.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 41 de 13 de dezembro de 1947. Dispõe sobre doação de terras ao Governo Federal. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 25 dez. 1947. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1947/lei\\_41.pdf](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1947/lei_41.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto 480 de 30 de abril de 1955. Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 3 maio 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/historia/distrito\\_federal/decreto\\_480.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/historia/distrito_federal/decreto_480.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 1.071 de 11 de maio de 1955. Autoriza o Poder Executivo a efetivar a desapropriação prevista pelo Decreto 480 de 30 de abril de 1955. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia. 17 maio 1955. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1955/lei\\_1071.pdf](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1955/lei_1071.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer 4079/83**. Goiânia, 12 dez. 1983. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zO\\_mC9Rv4ggJ:wwold.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/275/253+&cd=41&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zO_mC9Rv4ggJ:wwold.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/275/253+&cd=41&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Criação dos Municípios Goianos**. Goiânia, 7 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/criacao-dos-municipios.html>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

GONTIJO, Eunice Costa. **Setor Tradicional**: evolução urbana. Brasília, 2018. Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a regularização fundiária sustentável: novos conceitos urbano-ambientais. **Congresso do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo, p. 1-20, 2007. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/sao-paulo-2007/21.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2018.

GOYAZ (Estado). **Collecção das Leis da Província de Goyaz**. Tomo 46. Goyaz: Typographia Provincial, 1881. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\\_helio\\_amaral/leis\\_goyanas\\_1880.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao_helio_amaral/leis_goyanas_1880.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Collecção das Leis da Província de Goyaz**. Tomo 48. Goyaz: Typographia Provincial, 1883. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\\_helio\\_amaral/leis\\_goyanas\\_1882.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao_helio_amaral/leis_goyanas_1882.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Contem as leis e resoluções da Assembleia Legislativa da Província de Goyaz em as sessões ordinárias de 1859**. Tomo 25. Goyaz: Typographia Goyazense, 1859. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\\_helio\\_amaral/leis\\_goyanas\\_1859.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao_helio_amaral/leis_goyanas_1859.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 363 de 2 de julho de 1910. Dando nova denominação à villa de Mestre D'Armas. **Secretaria do Interior, Justiça e Segurança Pública do Estado**. Goyaz, 2 jul. 1910. Disponível em: <[www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1910/lei\\_363.pdf](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1910/lei_363.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Resolução 388 de 6 de setembro de 1866. Encorporando o districto de Mestre D'Armas ao termo e freguezia da villa Formosa da Imperatriz. **Correio Oficial**. Goyaz, Typographia Provincial, n. 153, 21 set. 1866, parte official. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/167487/per167487\\_1866\\_00153.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/167487/per167487_1866_00153.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

GUIMARÃES, Hosannah Campos. Memória do Planalto: Mestre D'Armas (I) – Planaltina, DF. **Suplemento cultural do Diário da Câmara Legislativa**. Ano I, n. 1. Brasília, p. 12-13, nov. 1992. Disponível em: <[www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao\\_helio\\_amaral/leis\\_goyanas\\_1880.pdf](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/legislacao_helio_amaral/leis_goyanas_1880.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da**

**Cidade**. Vol. 9, n. 2, p. 482-516, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/27233/20470>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

\_\_\_\_\_. **Monções**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). **Carta ao Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=128>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **A localização da Nova Capital da República**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1948. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185603>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Contas nacionais trimestrais**: indicadores de volume e valores correntes. Brasília: IBGE, out./dez. 2015. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Contas\\_Nacionais\\_Trimestrais/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/2015/pib-vol-val\\_201504caderno.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2015/pib-vol-val_201504caderno.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Estatísticas Econômicas. **Desemprego atinge 14 milhões de pessoas em abril**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/10000-desemprego-atinge-14-milhoes-de-pessoas-em-abril>>. Acesso em: 7 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Formosa – Goiás**: Histórico. Disponível em: <<biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/formosa.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores. Rio de Janeiro: Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Planaltina de Goiás**: Histórico. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/planaltina.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Porcentagem de residentes nas zonas urbana e rural.** Brasília, 2015. Disponível em: <<https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv\\_98965.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv_98965.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2018.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883.** Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?se](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200)>. Acesso em: 5 nov. 2018.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades.** Tradução de Maria Estela Heider Cavalheiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Texto para Discussão.** N. 18, jun. 2016. Disponível em: <[http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD\\_18\\_Informalidade\\_Territorial\\_Urbana-Mercado\\_Terras\\_Urbanas\\_DF\\_2016.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_18_Informalidade_Territorial_Urbana-Mercado_Terras_Urbanas_DF_2016.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2019.

JOFFILY, Geraldo Irenêo. **Brasília e sua ideologia.** Brasília: Thesaurus, 1977.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

\_\_\_\_\_. **O instituto brasileiro das terras devolutas.** São Paulo: Edições Lael, 1976.

KLEVER, Lucas de Oliveira. Passado e presente: projeto político e escrita da história na Marcha para Oeste. **Anais do III Encontro de Pesquisas Históricas.** PPGH/PUCRS. Porto Alegre, p. 217-228, 2016. Disponível em: <<https://iiiiephispucrs.files.wordpress.com/2017/02/43-stjp09-02-klever-lucas.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

KUBITSCHKE, Juscelino. **A escalada política:** meu caminho para Brasília. Vol. II. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976.

LAMOTHE, Olivier Dutheille e. La sécurité juridique: Le point de vue du juge constitutionnel. In: L'ACCU EIL DE HAUTS MAGISTRATS BRESILIENS. **Anais**. 20 set. 2005. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1993.

\_\_\_\_\_. **Princípios de urbanismo** (La carta de Atenas). 5. ed. Barcelona: Ariel, 1981.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Mário. **Paulistas e Mineiros: plantadores de cidades**. São Paulo: EDART, 1961.

LEROY-BEAULIEU, Paul. **De la colonisation chez les peuples modernes**. 2. ed. Paris: Guillaumin, 1882.

LIMA, Luiz Eduardo Pinto. Os financiamentos imobiliários no contexto de uma economia estabilizada e desindexada. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990.

LIMA, Saimon Freitas Cajado. **A judicialização do território: o caso de Planaltina-DF**. 2014. 458 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade de Brasília, Brasília.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 43, n. 170, abr./jun. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92744/Lopes%20Ana%20Maria%20e%20Mattos%20Karine.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

LOURENÇO, Iolando; NASCIMENTO, Luciano. **Sem oposição em plenário, Câmara aprova seis MPs**. Brasília: Agência Brasil, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/sem-oposicao-em-plenario-camara-aprova-seis-mps>>. Acesso em: 11 out. 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2012.

MACHADO, Leandro; SANT'ANNA, Emilio. **Com aluguel mais caro e desemprego, favelas ressurgem em São Paulo**. São Paulo: Cotidiano, 25 ago. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1673139-com-aluguel-mais-carro-e-desemprego-favelas-ressurgem-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MAGALHÃES, Luiz Ricardo. **Sertão Planaltino: cultura, religiosidade e política no cadinho da modernização (1950 – 1964)**. 2010. 299 f. Tese (Doutorado em História) — Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

MARIANO, João Paulo. Candidata a distrital é detida por suspeita de liderar invasão de terra em Planaltina: documento iconográfico. **Jornal de Brasília**. Cidades, 25 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/candidata-distrital-e-detida-por-suspeita-de-liderar-invasao-de-terra-em-planaltina/>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 71-93, 1982.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

MARICATO, Ermínia; AKAISHI, Ana Gabriela. Transparência de dados: arma contra especulação imobiliária e cidades excludente. **Carta Maior**. Matéria de 25 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Transparencia-de-dados-arma-contra-especulacao-imobiliaria-e-cidades-excludente/s/38/39999>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MARINI, Celso. **Loteamentos fechados**. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/porta/web/hp/9/docs/doutorinaparcels\\_24.pdf](http://www.mpggo.mp.br/porta/web/hp/9/docs/doutorinaparcels_24.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

MARQUES, Jarbas Silva. **O Sítio Castanho**. Disponível em: <<http://cerratense.com.br/ecojarbascastanho.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

MARRA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/da/article/viewFile/8648/7380>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MARTELLO, Alexandre. No 5º ano seguido de rombo, contas do governo têm déficit de R\$ 120 bilhões em 2018. **G1 Economia**. Matéria de 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/contas-do-governo-tem-rombo-de-r-120-bilhoes-em-2018.ghtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. **Revista do Conselho da Justiça Federal (CEJ)**. Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/641>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MARTINS JÚNIOR, José Izidoro. **História do Direito Nacional**. Rio de Janeiro: Typographia da Empreza Democrática Editora, 1895.

MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. Os retirantes das favelas. **Carta Capital**. Rio de Janeiro, Edição 679, 9 jan. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas-2/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MARX, Murillo. **Cidades brasileiras**. São Paulo: Melhoramentos; Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_. **Cidade no Brasil, em que termos?** São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MASSONETTO, Luís Fernando. **Consulta:** Lei 13.465/2017. Regularização Fundiária Urbana. Aspectos Críticos — Legitimação Fundiária, usurpação de competência municipal em matéria urbanística e desestruturação do sistema constitucional de registro de imóveis. Inconstitucionalidades. São Paulo, 24 out. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 09, n. 1, p. 27-49, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/23262/19532>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

MATA, Sérgio. **Chão de Deus:** catolicismo popular, espaço e proto-urbanização em Minas Gerais, Brasil. Séculos XVIII-XIX. Berlin: Wiss Verl, 2002.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível. Apelação 0006930-78.2011.8.12.0021. Apelantes: Waldivino Gomes de Queiroz e Outros. Apelados: Darcy Chaves Silveira e Outro. Relator: Fernando Mauro Moreira Marinho. Campo Grande, MS, 27 de maio de 2014. **Diário da Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 10 jun. 2014.

MATOS, Diego Rodrigues. **Quando aqui era sertão:** fazendas de Planaltina antes da instalação do Distrito Federal (1872-1960). 2017. 60 f. Monografia (Licenciatura em História) – Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, Brasília.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito de Construir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961.

\_\_\_\_\_. **Direito de construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**. Vol. 69, jul. 2010. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. A Declaração de Inconstitucionalidade sem a Pronúncia da Nulidade da Lei – “Unvereinbarkeitserklärung” – na Jurisprudência da Corte Constitucional Federal Alemã. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 30, n. 118, p. 61-84, abr./jun. 1993. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176092/000474192.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MESQUITA, Adailson Pinheiro. **Parcelamento do solo urbano e suas diversas formas**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (MPDFT). **Tabela dos parcelamentos urbanos informais implantados inseridos em áreas de regularização de interesse social**. Parte integrante do TAC 2 de 2007. Disponível em: <[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/TAC\\_2007\\_002\\_Tabela\\_parcelamentos\\_interesse\\_social.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/TAC_2007_002_Tabela_parcelamentos_interesse_social.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2018.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das coisas**. Vol. 3. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Franci. **Déficit habitacional é de 120 mil unidades no DF**. Brasília: Coordenadoria de Comunicação Social da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. Disponível em: <[http://www.cl.df.gov.br/mais-lidas/-/asset\\_publisher/4bKw/content/deficit-habitacional-e-de-120-mil-unidades-no-df?jsessionid=BBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fmais-lidas%3Bjsessionid%3DBBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2](http://www.cl.df.gov.br/mais-lidas/-/asset_publisher/4bKw/content/deficit-habitacional-e-de-120-mil-unidades-no-df?jsessionid=BBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fmais-lidas%3Bjsessionid%3DBBF39E5C0D1C65DCB104B10BEF384FC9.liferay2)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MORAIS, Ginny. **Câmara aprova emendas e conclui votação de MP sobre regularização fundiária**. Brasília: Rádio Câmara, 28 jun. 2017. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materia\\_s/RADIOAGENCIA/537002-CAMARA-APROVA-](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materia_s/RADIOAGENCIA/537002-CAMARA-APROVA-)

EMENDAS-E-CONCLUI-VOTACAO-DE-MP-SOBRE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA.html>. Acesso em: 14 out. 2018.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O Direito à Moradia Digna e a Regularização Fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 1-21, 2018.

MOURA, Dênio Augusto de Oliveira. O loteamento fechado sob perspectiva transdisciplinar. In: **Revista Científica da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT)**. Ano 4. N. 2. Brasília: FESMPDFT, p. 76-121, dez. 2015.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito Fundamental de Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019.

MUNICÍPIO DE PLANALTINA. **Contestação da Ação de Atentado 000701/94**. Planaltina, GO, 22 ago. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Contestação da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 24 fev. 1994. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Contestação na Ação Cautelar n. 031688/93**. Planaltina, GO, 16 nov. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concorrência Pública 003/93**. Planaltina, GO, 22 set. 1993. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

\_\_\_\_\_. **História do Município**. Disponível em: <<http://www.camaraplanaltina.gov.br/pagina-exemplo/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Manifestação na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo 00035029/93**. Planaltina, GO, 3 ago. 1999. Disponível na Central Unificada de Desarquivamento (CENUD) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

MUSEU DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasília: capital e mudança**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy\\_of\\_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Brasilia-PDF.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Brasilia-PDF.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

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

\_\_\_\_\_. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto F.; BONDIOLI, Luis Guilherme A.; FONSECA, Luis Guilherme N. da. **Código Civil e legislação civil em vigor**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Alexandre Machado de; BORGES, Antônio de Moura. Limitações ao princípio da capacidade contributiva: mínimo existencial e confisco. **CONPEDI Law Review**. Uruguai, vol. 2, n. 4, p. 180-200, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/367/367>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. 2008, 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVESKI, Marco Aurélio M.; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia M. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. **(Re)pensando Direito**. Revista do Curso de Graduação em Direito da Faculdade CNEC Santo Ângelo. Ano 8. n. 15, p. 25-44, jan./jul. 2018. Disponível em: <<http://local.cnecsan.edu.br/revista/index.php/direito/article/view/608/465>>. Acesso em: 5 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Under Pressure: The Squeezes Middle Class**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class\\_689afed1-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/under-pressure-the-squeezed-middle-class_689afed1-en#page4)>. Acesso em: 16 ago. 2019.

PACHECO, Altamiro de Moura (Presidente da Comissão). **Relatório final da Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal**. Goiânia, 30 set. 1958. Disponível em: Arquivo Público do Distrito Federal (Acervo Altamiro de Mora Pacheco).

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de interesse social**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), 2012. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/regularizacaofundiaria/pdf.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Regularização fundiária total**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <[http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2019.

PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

\_\_\_\_\_. Os anos 30: as incertezas do regime. ANPUH. **XXII Simpósio Nacional de História**. João Pessoa, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3852>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.787**. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=527753>>. Acesso em: 27 out. 2018.

PASSOS, Josué Modesto. **A arrematação no registro de imóveis: continuidade do registro e natureza da aquisição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, vol. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0075.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema da Regularização Fundiária Urbana idealizado pela Lei 13.465 de 2017 (arts. 9º a 54). In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização Fundiária — Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters, p. 19-39, 2018.

PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. La evolución de los sistemas registrales en Europa. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Registral**. 2. ed. Vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 511-544, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. O parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro**. N. 4, p. 38-71, 1984. Disponível em: <[http://idclb.com.br/revistas/04/revista4%20\(8\).pdf](http://idclb.com.br/revistas/04/revista4%20(8).pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PEREIRA, Luis Portella. **Regularização fundiária urbana: análise da legislação urbanística**. Porto Alegre: Pallotti, 2013.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La seguridad jurídica**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1994.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na Lei 13.465 de 2017**. Publicado em 2017. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod\\_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundi%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundi%C3%A1ria%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20-%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2019.

PIOVESAN, Eduardo. **Congresso derruba veto sobre financiamento de dívidas rurais; outros 7 vetos foram mantidos**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 30 ago. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/542096-CONGRESSO-DERRUBA-VETO-SOBRE-FINANCIAMENTO-DE-DIVIDAS-RURAI-OUTROS-7-VETOS-FORAM-MANTIDOS.html>>. Acesso em: 14 out. 2018.

PONTES, Ted Luiz Rocha; CAMINHA, Uinie. Uma análise econômica da alienação fiduciária em garantia dos bens imóveis. **Scientia Iuris**. Londrina, vol. 20, n. 1, p. 221-248, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/20241/18803>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

PORTO, Walter Costa. **1937: Coleção Constituições Brasileiras**. Vol. IV. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <<http://www2>

.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes\_Brasileiras\_v4\_1937.pdf>.  
Acesso em: 18 jan. 2019.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRADO, Paulo. **Retrato do Brasil**: ensaio sobre a tristeza brasileira. 2. ed. São Paulo: IBRASA; INL, 1981.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP n. 2.220 de 4 de dezembro de 2001. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. N. 17, 2003. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p\\_secao=502](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action**. Istambul, 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/agenda-habitat>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia del Derecho**. 2. ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1944.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Justiça e Democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REDAÇÃO AGÊNCIA SENADO NOTÍCIAS. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 11 out. 2018.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, São Paulo.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. O jurista que calculava. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira (Coord.). **O jurista que calculava**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. 17ª Câmara Cível. Apelação 70044097236. Apelantes: Angela Maria de Assis e Outro. Apelados: Inalda Horsttater Feiden e Outros. Relatora: Bernadete Coutinho Friedrich. Porto Alegre, RS, 20 de outubro de 2011. **Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 1º nov. 2011.

\_\_\_\_\_. 18ª Câmara Cível. Apelação 70057009094. Apelante: Espólio de Dalva de Souza Vargas. Apelados: Maria Conceicao Mattos da Silva e Outros. Relator: João Moreno Pomar. Porto Alegre, RS, 20 de março de 2014. **Diário da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 25 mar. 2014.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009**. Curitiba: Juruá, 2012.

RONDÔNIA (Estado). Tribunal de Justiça. 1ª Câmara Cível. Apelação 0016902-85.2013.8.22.0001. Apelante: Elineide de Mendonça Martins. Apelada: Ego – Empresa Geral de Obras S/A. Relator: Sansão Saldanha. Porto Velho, RO, 9 de outubro de 2018. **Diário da Justiça do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 21 nov. 2018.

SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline; LANDY, Frederic. **Megacity Slums: Social Exclusion, Space and Urban Policies in Brazil and India**. Vol. I. London: Imperial College Press, 2014.

SALAMA, Bruno Meyerhof. De que forma a economia auxilia o profissional e o estudioso do direito? **Economic Analysis of Law Review**. Vol. 1, n, 1, p. 4-6, jan/jun. 2010. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1461/1111>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

SAMPAIO, Cristiane; TATEMOTO, Rafael. **Em protesto contra governo, #OcupaBrasília reúne mais de 150 mil pessoas**. Brasília: Brasil de Fato, 24 maio 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/24/em-protesto-contra-governo-ocupabrasilia-reune-150-mil-pessoas/>>. Acesso em: 11 out. 2018.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. 1ª Câmara de Enfrentamento de Acervos. Apelação 0000113-60.2006.8.24.0046. Apelante: Oli Bagatini. Apelada: Aire Pegoraro. Relator: José Maurício Lisboa. Florianópolis, SC, 05 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 12 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. 6ª Câmara de Direito Civil. Apelação 0004680-78.2008.8.24.0139. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Apelado: Ozias Francisco da Silva. Relator: Monteiro Rocha. Florianópolis, SC, 29 de março de 2016. **Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 7 abr. 2016.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A Cidade como um Jogo de Cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense-EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Marco Aurélio Martins. Marechal Aguiinaldo Caiado de Castro: um personagem da história a ser redescoberto. In: SENRA, Nelson de Castro (Org.). **Veredas de Brasília**: as expedições geográficas em busca de um sonho. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, p. 114-116, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv44769.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Corregedoria-Geral da Justiça. Processo 2013/00125042. Recorrente: Belém Urbanizadora Ltda. Recorrido: MM. Juiz Corregedor Permanente do Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Francisco Morato. Relator: José Renato Nalini. São Paulo, SP, 17 de outubro de 2013. **Diário da Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 29 out. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Decreto-lei 14.188 de 22 de setembro de 1944. Autoriza a Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes, a alienar em lotes áreas de terras pertencentes ao Município. **Diretoria Geral da Secretaria da Interventoria**. Mogi das Cruzes, 22 set. 1944. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fdFk9oKsMCUJ:www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1944/decreto.lei-14188-22.09.1944.html+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público. **Regularização fundiária urbana**: de acordo com a Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017, p. 3.

\_\_\_\_\_. **Regularização fundiária urbana**. São Paulo: Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva, 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria\\_2015\\_08\\_DG.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria_2015_08_DG.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 8, n. 4, p. 1.644-1.689, 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela de confiança e venire contra factum proprium**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHREIBER, Anderson. Aplicação da teoria dos atos próprios aos atos administrativos. **XXXV Congresso Nacional de Procuradores do Estado**. O Estado Brasileiro no Século XXI: Perspectivas e Desafios da Advocacia Pública, Fortaleza — CE, 19 a 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-civil/A%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20E%20A%20SEGURANCA%20JURIDICA%20-%20APLICACAO%20DA%20TEORIA%20DOS%20ATOS%20PROPRIOS%20AOS%20ATOS%20ADMINISTRATIVO>S.pdf/view?searchterm=>. Acesso em: 12 ago. 2019.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../081021\\_pub\\_legimob\\_legislacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../081021_pub_legimob_legislacao.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SICHES, Luis Recasens. **Tratado general de Filosofia del Derecho**. 19. ed. México: Editorial Porrúa, 2008.

SILVA, Elias Manoel da. **De Mestre D'Armas a Planaltina: Reflexão histórico-crítica sobre a fundação da cidade**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO\\_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20\(1\).pdf](http://cerratense.com.br/fotosdocumento/arquivopdf3/ARTIGO_De%20Mestre%20d%C2%B4Armas%20a%20Planaltina%20-%20reflex%C3%A3o%20hist%C3%B3rico-cr%C3%ADtica%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SILVA, Karla Maria da. O Papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. ANPUH. **XXV Simpósio Nacional de História**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.1251.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

SILVA, Marta do Nascimento. **A Favela como expressão de conflitos no espaço urbano do Rio de Janeiro: o exemplo da Zona Sul carioca**. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SIMONSEN, Mário Henrique. Perspectivas do Sistema Financeiro Imobiliário. In: VIII Encontro da ABECIP — SFI: um novo modelo habitacional, 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP), 1995. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/download?file=sfi-um-novo-modelo-habitacional.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Vol. II, Livro Quarto. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/051120150019\\_SMITH1996riquezadasnacoesvol.02.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/051120150019_SMITH1996riquezadasnacoesvol.02.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, p. 59-87, 2006.

\_\_\_\_\_. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP: Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 21, p. 15-31, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046/77688>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SOARES, Alexandra Fátima Saraiva; SILVA, Luís Fernando de Moraes; SILVA, Lucas Rogério Viera. A gestão de ocupações urbanas em áreas de preservação permanente. **IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**. São Bernardo do Campo — SP, p. 1-10, 26 a 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-023.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Reading: Black Swan, 2001.

SOUSA FILHO, Ademar Borges de. Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. In: BRANDÃO, Rodrigo (Org.). **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Juspodivm, p. 415-450, 2017.

SOUZA, Murilo. **Câmara aprova seis MPs após oposição deixar Plenário em protesto contra o governo**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 25 maio 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/535193-CAMARA-APROVA-SEIS-MPS-APOS-OPOSICAO-DEIXAR-PLENARIO-EM-PROTESTO-CONTRA-O-GOVERNO.html>>. Acesso em: 11 out. 2018.

TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, vol. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/888/527>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília agrícola: sua história**. Brasília: Santa Clara, 1995.

TEIXEIRA, Cláudia Mudado. As minas e o Templo: o caso de muitos casos. **Revista Mosaico**. Vol. 2, n. 1, p. 9-16, jan./jun., 2009. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/mosaico/article/download/778/595>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

TIERNO, Rosane de Almeida. Reurb em Área de Preservação Permanente: disputa pelo territorial ambiental na regularização fundiária. **III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (URBFAVELAS)**. Salvador, BA, 2018. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT4-99-106-20180630151906.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

TORRES, Alberto. **A organização nacional: primeira parte, a Constituição**. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Vedação Constitucional de Usucapião dos Bens Públicos e a Proteção do Direito à Moradia: da Mera Detenção ao Reconhecimento da Posse Funcionalizada pelos Particulares. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 23-48, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição de propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém, vol.

20, p. 121-158, 2009. Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

TREVIZAN, Karina. Vale a pena dar imóvel como garantia em empréstimo? Veja vantagens e riscos. **G1 Economia**. Matéria de 26 jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/vale-a-pena-dar-imovel-como-garantia-em-emprestimo-veja-vantagens-e-riscos.ghtml>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

UNIÃO. Comissão de Estudos da Nova Capital da. **Relatório Parcial**: apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Antônio Olyntho dos Santos Pires. Digníssimo Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas por L. Cruls, Chefe da Comissão. Rio de Janeiro: Carlos Schmidt, 1896. Disponível em: <[http://cerratense.com.br/arquivospdf/RELAT%C3%93RIO%20PARCIAL\\_Comiss%C3%A3o%20de%20Estudos%20da%20Nova%20Capital.pdf](http://cerratense.com.br/arquivospdf/RELAT%C3%93RIO%20PARCIAL_Comiss%C3%A3o%20de%20Estudos%20da%20Nova%20Capital.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2019.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Urban land for all**. Nairobi: UN-Habitat, 2004. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1706&alt=1.>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP). **Atlas da Questão Agrária Brasileira**: características socioeconômicas gerais. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_b.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2018.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

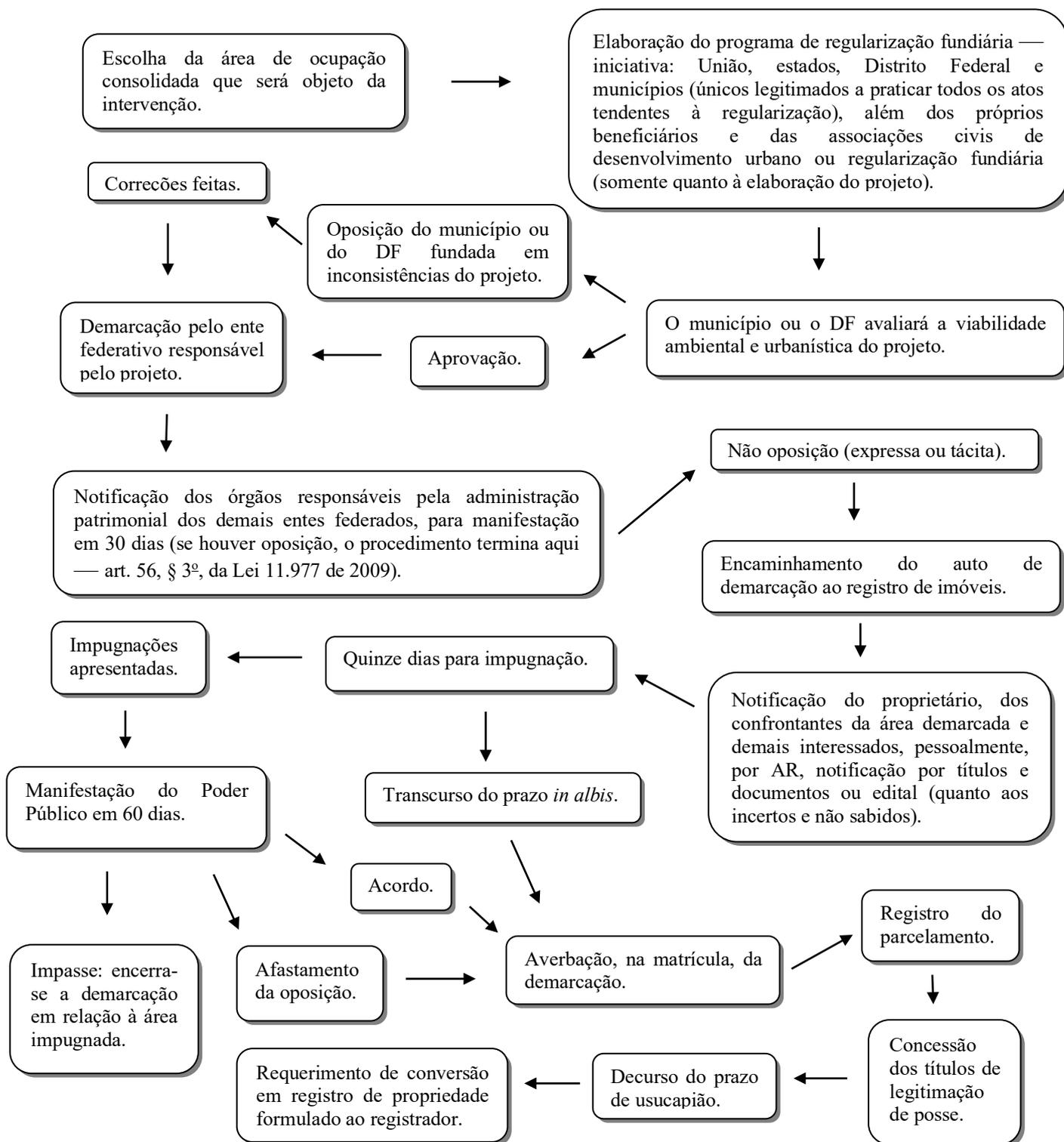
\_\_\_\_\_. The nature of the city. In: SENNETT, Richard (editor). **Classic Essays on the Culture of Cities**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1969, p. 24.

WESTIN, Ricardo. Há 60 anos, crise fez Brasil ter 3 Presidentes numa única semana: Em novembro de 1955, militares e políticos se uniram em duas tentativas de golpe para impedir a posse de JK. As conspirações foram abortadas pelo general Lott, que derrubou Carlos Luz e Café Filho. **Jornal do Senado**. Arquivo S. Brasília, 9 nov. 2015. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09\\_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 5 fev. 2019.

XIMENES, Rachel Leticia Curcio; CARVALHO, Marco Aurélio de. **As mudanças criadas pela MP que propõe a regularização fundiária.** São Paulo: Consultor Jurídico, 12 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-12/opiniao-mudancas-criadas-mp-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 11 out. 2018.

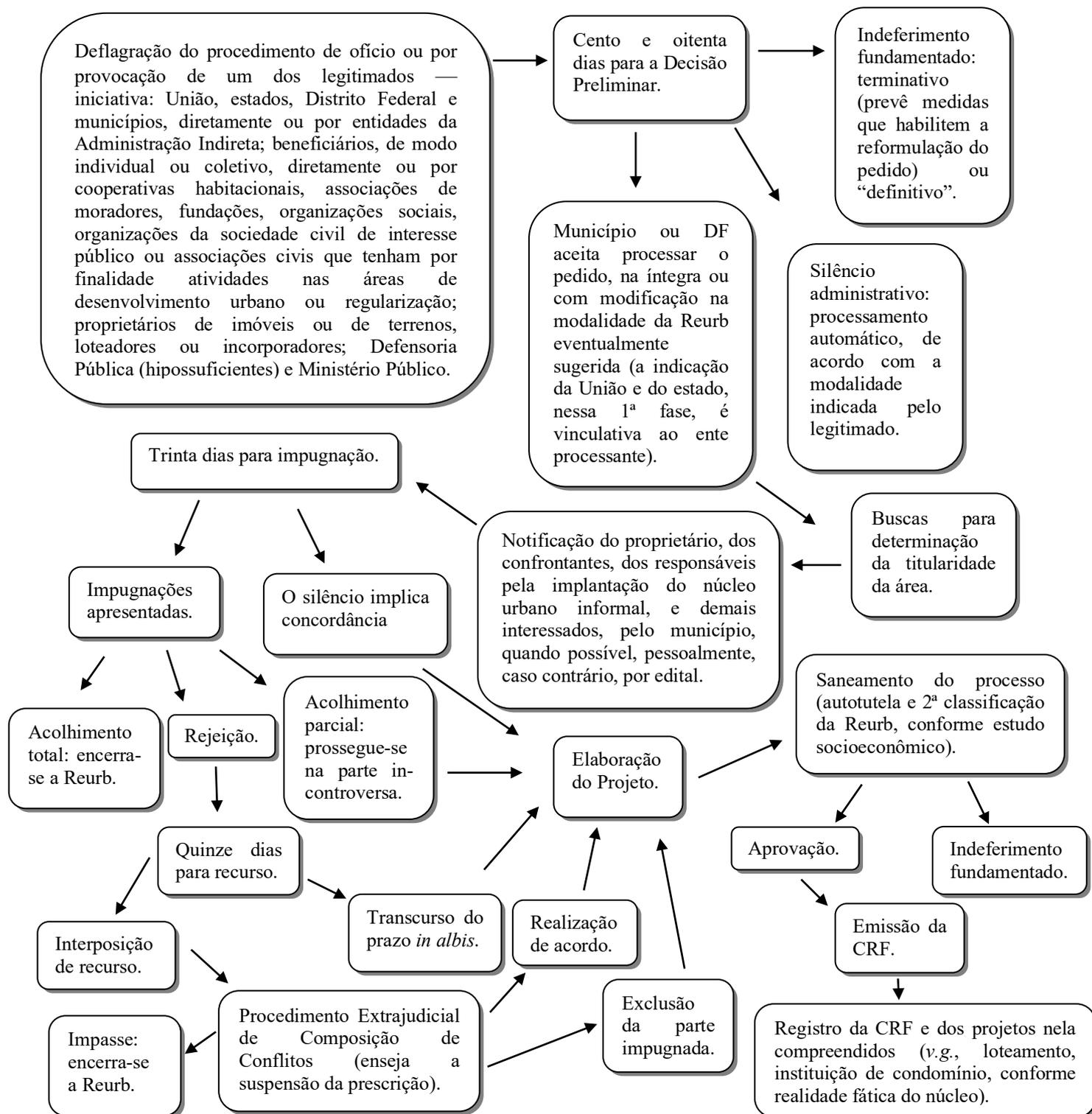
ZAMBON, Eric. **Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação quer destravar a construção civil.** Jornal de Brasília, 21 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/secretario-de-desenvolvimento-urbano-e-habitacao-quer-destravar-a-construcao-civil/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

## APÊNDICE A — Fluxograma do Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social na Lei 11.977 de 2009.



Obs.: Quanto à regularização de interesse específico, não havia procedimento próprio disciplinado na Lei 11.977 de 2009.

## APÊNDICE B — Fluxograma do Procedimento da Reurb na Lei 13.465 de 2017.



Obs.: A definição dos instrumentos a serem utilizados para fins de titulação será feita com a segunda classificação da Reurb, podendo ou não envolver a emissão de documentos individualizados. A depender da escolha administrativa, os procedimentos registraes serão diversos.

**APÊNDICE C — Jurisprudência dos Tribunais de Justiça acerca da Possibilidade da Usucapião como Forma de Regularização.**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA	POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE IMÓVEL IRREGULAR	POSSIBILIDADE DE REGISTRO DA SENTENÇA	OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL (TRECHOS DAS DECISÕES PERTINENTES)
Acre	Sim	Sim	“A ausência de regularização registral do imóvel não é óbice à usucapião, pois o objetivo da autora é justamente obter título do imóvel urbano para levá-lo ao Registro Imobiliário competente” — Apelação (APL) 0702768-86.2016.8.01.0002. Julgada em (J.) 07/11/2017.
Alagoas	-	-	Não há julgados que permitam concluir qual é o entendimento adotado pelo tribunal.
Amapá	-	-	Não há julgados que permitam concluir qual é o entendimento adotado pelo tribunal.
Amazonas	Sim	Sim	“Tudo está a indicar que não existe, de forma regular, loteamento no local, no entanto, tenho que isso não pode impedir a usucapião de área perfeitamente individualizada nos documentos” (APL 0362294-83.2007.8.04.0001. J. 28/10/2013).
Bahia	Aparentemente sim	Aparentemente sim	A usucapião pode ter fins regularizadores, não sendo apenas modo de adquirir a propriedade (APL 01269893920008050001. J. 07/05/2012).
Ceará	<b>Depende</b> (admite-se em relação a áreas com restrição ambiental, mas não em relação a unidades autônomas de condomínios irregulares).	<b>Depende</b> (admite-se em relação a áreas com restrição ambiental, mas não em relação a unidades autônomas de condomínios irregulares).	“O Código Florestal não prevê nenhuma restrição à prescrição aquisitiva de áreas de preservação permanente” (APL 0001857-87.2000.8.06.0083. J. 25/09/2018); “a ação de usucapião tem natureza dominial e requisita objeto individualizado passível de registro no ofício imobiliário. É inviável registro no ofício de imóveis onde não se encontra registrada construção edilícia, tampouco averbado o condomínio ao qual se integraria a unidade imobiliária objeto da ação, pelo que se impõe a extinção do feito sem julgamento de mérito por ausência de requisito necessário à formação de título” (APL 0001846-03.2009.8.06.0064. J. 29/08/2018).

Distrito Federal	<b>Em regra, NÃO</b> (admite-se, excepcionalmente, em relação a lotes, mas não em relação a unidades de condomínios irregulares).	<b>NÃO.</b>	Necessidade de prévia regularização para registro da propriedade (entre outras, a APL 20130111451312. J. 27/07/2016). Embora a jurisprudência do TJDFT seja, em regra, no sentido da impossibilidade da usucapião, no caso do Setor Tradicional, essa hipótese foi admitida, tendo em vista tratar-se de área consolidada, bastante antiga, dotada de infraestrutura e cuja individualização é possível por certidão da Administração Regional. Considerou-se, outrossim, não ser condicional a sentença que reconhece a propriedade, ainda que somente seja registrável depois da regularização fundiária (IRDR 0051558-83.2016.8.07.0000. J. 29/10/2018). “Tratando-se de imóvel localizado em condomínio irregular e sem registro no cartório competente, mostra-se correto o reconhecimento da falta de interesse processual do ocupante para fins de ajuizamento de Ação de Usucapião, ante a inadequação da via eleita” (APL 0033335-79.2016.8.07.0001. J. 20/09/2018).
Espírito Santo	Sim	Sim	“A declaração por sentença da usucapião consistirá em título hábil a ser registrado na Serventia de Imóveis, sendo irrelevante o caráter irregular ou clandestino do loteamento” (entre outras, a APL 00015259320098080069. J. 26/04/2016).
Goiás	<b>NÃO</b>	<b>NÃO</b>	“Atentando-se à premissa de que o instituto da usucapião não traduz via adequada para a regularização de loteamento clandestino e ilegal, não se mostra viável a pretensão deduzida [...] no sentido de usucapir área que se encontra inserida em loteamento clandestino, sendo necessária a prévia regularização do empreendimento pelo município. Isso porque não se podem ignorar os diversos impeditivos, de ordem legal e constitucional, ao reconhecimento da usucapião. Nessa perspectiva, impõe-se a confirmação da sentença que extinguiu o feito, sem resolução de mérito, declarando o autor carecedor da ação por externar pretensão embasada em posse decorrente de compromisso de compra e venda de imóvel em loteamento irregular” (APL 0196469-47.2016.8.09.0029. J. 05/09/2017).

Maranhão	-	-	Não há julgados que permitam concluir qual é o entendimento adotado pelo tribunal.
Mato Grosso	Aparentemente sim	Aparentemente sim	“LOTE — PARTE DE ÁREA MAIOR [...]. Ainda que em se tratando de lote matriculado em conjunto com outros na mesma área, a juntada da planta de regularização, com todas as subdivisões atuais, permite aferir a exata delimitação e identificar o imóvel usucapiendo” (APL 0033165-83.2010.8.11.0041. J. 11/05/2016).
Mato Grosso do Sul	Sim	<b>NÃO</b>	“Tendo os autores comprovado os requisitos enumerados no artigo 1.242 do Código Civil de 2002, ou seja, a posse mansa, pacífica e ininterrupta, com justo título, pelo lapso temporal de no mínimo dez anos com ânimo de dono, é de se julgar procedente o pedido formulado na ação de usucapião. [...] Quanto à transferência da titularidade de um lote perante o competente Cartório de Registro de Imóveis, é preciso que o loteamento esteja aprovado e registrado ou que o desmembramento tenha sido averbado no registro imobiliário. [...] Este julgado servirá de título para registro junto ao Serviço de Registro de Imóveis do Cartório onde se encontra registrado a matrícula n. 7816, ficando tal registro suspenso até a regularização” (APL 0006930-78.2011.8.12.0021. J. 27/05/2014).
Minas Gerais	Sim	Sim	“A usucapião [...] implica abertura de nova matrícula e em regularização da área usucapienda” — entre outras, a Apelação Cível (AC) 10142160020681002. J. 05/05/2018).
Pará	Aparentemente sim	Aparentemente sim	“A jurisprudência dos tribunais pátrios afirma ser desnecessária a certidão de registro no processo de usucapião se não existe registro do imóvel em cartório” (APL 0000772-58.2011.8.14.0045. J. 18/09/2018); “o magistrado de primeiro grau extinguiu o feito sem resolução do mérito, por ausência de pressuposto processual de validade, em razão de a parte não ter demonstrado a natureza particular do imóvel usucapiendo. Com efeito, penso que o magistrado se equivocou [...], o fato de o imóvel não possuir registro não significa que não possa ser integrante de algum

			loteamento irregular ou algo análogo e não necessariamente que é público (APL 0003580-20.2008.8.14.0045. J. 03/10/2017).
Paraíba	Aparentemente sim	Aparentemente sim	<p>“USUCAPIÃO. [...] TERRENO QUE NÃO DISPÕE DE REGISTRO IMOBILIÁRIO [...]. Ainda que não registrada formalmente enquanto Lote n. 16 na Serventia Extrajudicial competente, revela-se incontroverso que a área contígua [...] existe enquanto espaço de terra individualizado. Presentes os requisitos necessários à aquisição por usucapião do terreno, [...] deve haver a declaração da prescrição aquisitiva em favor do Apelado, tal como restou decidido na Sentença de 1º Grau” (APL 0026757-05.2010.815.2001. J. 14/08/2014).</p> <p>“A usucapião extraordinária requer o reconhecimento de elementos fáticos — posse contínua e pacífica durante quinze anos, com o ânimo de dono, havendo uma necessidade de sentença declaratória, que se constituirá em título hábil de domínio, para a consequente transcrição imobiliária” (APL 0039032-49.2011.815.2001. J. 09/10/2018).</p>
Paraná	Sim	Sim	<p>“O fato de o imóvel usucapiendo integrar loteamento irregular não impede sua regularização, abrindo-se nova matrícula para o imóvel” — entre outros, o Reexame Necessário (REEX) 12890252. J. 01/04/2015.</p>
Pernambuco	Sim	Sim	<p>“O loteamento irregular não obsta a usucapião individual quando preenchidos os requisitos constitucionais” — APL 0011921-95.2006.8.17.0001. J. 18/12/2012 e Agravo (AGV) 0011578-12.2000.8.17.0001. J. 27/10/2015; “a possibilidade jurídica do pedido existe sim, por ser o pleito não só previsto em nossa ordem jurídica, como também por ela regulamentado. O legislador pretendeu, quando da criação da usucapião coletiva, disponibilizar um instrumento que permitisse a regularização fundiária e a urbanização de toda a área de uma só vez. O objetivo desse instituto seria justamente a facilitação da regularização fundiária em terreno urbano. Todavia, muito embora áreas urbanas com área superior a 250 m² sejam susceptíveis de usucapião coletiva, não há</p>

			qualquer dispositivo legal que obrigue a apelante a abrir mão do seu direito de ação quanto aos lotes objeto da pretensão originária, os quais totalizam área de 72,5 m <sup>2</sup> e podem ser usucapidos individualmente, nos termos da legislação civil” (APL 0017879-86.2011.8.17.0001. J. 28/08/2012).
Piauí	Sim	Aparentemente sim	“AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA-IMÓVEL SEM MATRICULA OU REGISTRO IMOBILIÁRIO [...] Hipótese em que a inexistência de registro anterior não obsta o pedido de usucapião, haja vista esta configurar-se como uma modalidade de aquisição originária da propriedade” (APL 2014.0001.008502-8. J. 16/11/2017).
Rio de Janeiro	Sim	Sim	“ <i>In casu</i> , compulsando os autos, verifica-se que o bem usucapido sequer possui assentamento no registro imobiliário, motivo pelo qual não há que se falar em anotação em registro pretérito, mas em abertura de matrícula e registro do bem junto ao Registro de Imóveis” (APL 0372694-71.2009.8.19.0001. J. 31/10/2018). No entanto, não se admite o uso dessa tese como forma de defesa ao empreendedor: “LOTEAMENTO CLANDESTINO E IRREGULAR. [...]. A alegação de que os adquirentes devem se valer da ação de usucapião para regularizar sua situação demonstra que os recorrentes desejam atribuir aos consumidores o ônus da regularização do loteamento clandestino junto ao órgão municipal, que claramente não lhes compete” (APL 0009913-47.2009.8.19.0014. J. 14/08/2018).
Rio Grande do Norte	Aparentemente sim	Aparentemente sim	“USUCAPIÃO. IMÓVEL USUCAPIENDO SEM REGISTRO. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO PROPRIETÁRIO ANTERIOR” (APL 2013.005323-8. J. 22/08/13); “a simples inexistência de registro perante o cartório competente não induz à presunção de se tratar o imóvel usucapiendo de terra devoluta” (APL 2014.000175-1. J. 16/12/2014).
Rio Grande do Sul	<b>Depende</b> (admite-se a usucapião de lote)	<b>Depende</b> (admite-se a usucapião de	“A inserção do lote em loteamento irregular não elide a possibilidade de usucapião” (APL 70044097236. J. 20/10/2011). “As alegações de parte a parte e a prova

	de loteamento irregular, mas não de unidade autônoma de condomínio irregular).	lote de loteamento irregular, mas não de unidade autônoma de condomínio irregular).	demonstram que, na origem, ocorreu loteamento irregular, a venda de lotes sem loteamento aprovado. [...]”. Assim, a posse, com as características para a usucapião, autoriza-a (APL 70046343125. J. 18/04/2012). “A ação de usucapião tem natureza dominial e requisita objeto individualizado passível de registro no ofício imobiliário. Inviável registro no ofício de imóveis onde não se encontra averbado condomínio edilício ao qual se integrariam as unidades objeto da ação se impõe a extinção do feito sem julgamento de mérito por ausência de requisito necessário à formação de título” (APL 70057009094. J. 20/03/2014).
Rondônia	Sim	Sim (mediante desmembramento pelo Município e elaboração da respectiva certidão no prazo determinado pelo Tribunal)	“No que diz respeito à impossibilidade jurídica do pedido — impossível usucapir lote integrante de loteamento clandestino —, a decisão de primeiro grau está em desconformidade ao entendimento aplicado por este Tribunal de Justiça” (APL 0002151-64.2011.822.0001. J. 20/11/2018). “Oficie-se ao Município de Porto Velho, Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação — SEMUR, requisitando o desmembramento da área usucapida, por georreferenciamento, por prazo de 30 dias, com a elaboração da respectiva certidão para futuro registro junto ao Serviço Registral” (APL 0016902-85.2013.822.0001. J. 09/10/2018).
Roraima	-	-	Não há julgados que permitam concluir qual é o entendimento adotado pelo tribunal.
Santa Catarina	<b>Depende</b> (admite-se a usucapião de lote de loteamento irregular, mas não de unidade autônoma de condomínio irregular).	<b>Depende</b> (admite-se a usucapião de lote de loteamento irregular, mas não de unidade autônoma de condomínio irregular).	“O fato de o imóvel conter alguma irregularidade no seu parcelamento irregular não se traduz em óbice [...] à aquisição do domínio do imóvel pela usucapião, quando integrados os pressupostos previstos em lei para autorizar o êxito da ação [...]. Entendimento contrário implicaria em se acrescentar um novo requisito para a configuração da usucapião, requisito esse não contemplado pelos comandos normativos que tratam do instituto [...]. No tocante à alegação de que ‘sem parcelamento regular, não é possível abrir a matrícula e, sem a matrícula, a sentença que venha a deferir a usucapião não poderia ser registrada’, [...] desmerece acolhimento. Evidentemente, a ausência de matrícula

			<p>anterior específica da área usucapienda não obsta o registro da sentença no cartório imobiliário, devendo apenas o Oficial de Registro manter a coerência registral, abrindo nova matrícula se for o caso” (APL 2015.000804-0. J. 29/03/2016).</p> <p>“os autores pretendem usucapir unidades habitacionais de condomínio vertical constituído irregularmente, na medida em que não regularizada edificação junto aos órgãos competentes [...] não há utilidade em um eventual julgamento de procedência do pedido de usucapião, pois já são proprietários do imóvel usucapiendo, ainda que em copropriedade com os demais condôminos; [...]. Nem o reconhecimento da prescrição aquisitiva, nem a divisão do imóvel têm, em tese, o condão de modificar a situação de fato mencionada na inicial, referente à impossibilidade de obtenção do registro individualizado de fração ideal de condomínio irregular, pois não há controvérsia sobre a existência e os limites do direito de propriedade, sequer entre os condôminos” (APL 0000113-60.2006.8.24.0046. J. 05/12/2018).</p>
São Paulo	Sim	Sim	<p>“USUCAPIÃO. LOTEAMENTO IRREGULAR OU CLANDESTINO. Alegada impossibilidade de registro. Inadmissibilidade. Modo originário de aquisição da propriedade, que implicará em abertura de nova matrícula, a tudo regularizando” (entre outras, a APL 0028152-32.2004.8.26. 0224. J. 27/10/2011); “não se considera a regularidade do condomínio como requisito para a usucapião. Dito de outro modo, a regularidade do imóvel não é obstáculo para o reconhecimento da pretensão aquisitiva, uma vez demonstrada a posse ininterrupta e sem oposição, pelo período determinado em lei” (entre outras, as APLs 1009716-68.2017.8.26.0477. J. 25/05/2018; e 0028062-60.2012.8.26.0477. J. 14/12/2017).</p>
Sergipe	Sim	Sim	<p>“Ora, o pedido autoral é para que seja declarado o domínio do imóvel dos autores, expedindo-se mandado de averbação a fim de que o cartório de registro imobiliário possa promover abertura e registro do</p>

			<p>referido imóvel, nos termos da Lei n. 6.015/73. Assim, ressalto que o simples fato de o imóvel usucapiendo localizar-se em um loteamento constituído de forma irregular não possui o condão de afastar a aquisição da propriedade pelos autores. Destarte, dentre os requisitos estabelecidos no artigo acima transcrito, não consta a obrigatoriedade de regularização urbanístico-registrária da área maior em que está inserido o imóvel usucapiendo. Inclusive, a usucapião, por ser modo originário de se adquirir a propriedade, é meio hábil para regularizar a aquisição de domínio de lote integrante de parcelamento ou desmembramento irregular” (APL 201800804687. J. 20/11/2018).</p>
Tocantins	Sim	<p>Aparentemente sim</p>	<p>“tenho que o óbice utilizado pelo Juiz de Piso para concluir pela impossibilidade jurídica do pedido formulado na inicial da ação de usucapião em epígrafe não merece prosperar, pelo que se mostra prematura a extinção do processo. [...] o óbice constante da Lei Complementar Municipal [...] que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano [...] também não pode ser aqui aplicado, porquanto as normas municipais não podem ser interpretadas isoladamente, mas devem ser compatibilizadas com o restante do ordenamento jurídico, consoante disciplinado no art. 182 da Constituição Federal” (APL 5006315-15.2012.827.0000. J. 14/07/2015).</p>

## APÊNDICE D — Breve Histórico do Legislativo Municipal e sua Relação com o Parcelamento do Solo.

As Câmaras Municipais brasileiras têm origem nas Câmaras portuguesas. No período do Brasil Colônia, embora tivessem patrimônio e finanças próprias, estando “revestidas de uma quase personalidade jurídica”, funcionavam “como órgãos inferiores da administração geral das capitanias”. Editavam posturas, resolviam questões sobre servidões públicas, caminhos, águas, e até mesmo algumas questões judiciais, sendo difícil precisar sua competência privativa, já que em todos os seus negócios intervinham outras autoridades, ora sobrepondo-se umas às outras, ora de modo paralelo, como o ouvidor e o corregedor da comarca, que interferiam em questões de administração municipal<sup>848</sup>.

Com a Independência do Brasil, as atribuições das Câmaras passaram a ser constitucionalmente delimitadas. Nessa medida, o art. 167 dispunha que, “em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. Por sua vez, o art. 168 estabelecia que “as Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente”. Finalmente, o art. 169 fixava que “o exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”<sup>849</sup>.

A lei mencionada na Constituição foi a Lei de 1º de outubro de 1828, que criou em cada cidade e vila do Império uma Câmara Municipal, como “corporação meramente administrativa”, de acordo com seu art. 24<sup>850</sup>. Tal normativo, elaborado em período no qual o governo procurava centralizar seus poderes, restringiu e até mesmo eliminou certas

---

<sup>848</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 313-319

<sup>849</sup> BRAZIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1824**. Parte 1ª. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886, p. 4-38. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

<sup>850</sup> BRAZIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. **Collecção das Leis do Império do Brasil de 1828**. Parte Primeira. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878, p. 74. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

atribuições das câmaras, com o intuito de limitar sua atuação<sup>851</sup>. Ainda assim, as câmaras eram responsáveis pelas posturas municipais, dispendo sobre alinhamento, iluminação, disposição das ruas, praças e segurança de edifícios, bem como de quaisquer construções em benefício comum (art. 66, § 1º, da citada Lei de 1º de outubro de 1828), o que leva a crer que o parcelamento era regulado pelas câmaras.

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Decreto 107 de 30 de dezembro do mesmo ano autorizou aos governadores dos estados a dissolverem as câmaras municipais, com o fim de organizar os respectivos serviços, adaptando-as às novas disposições<sup>852</sup>. Essas dissoluções tiveram como parâmetro o Decreto 50-A de 7 de dezembro de 1889, que dissolveu a Câmara Municipal da Capital e criou um “Conselho de Intendência”<sup>853</sup>.

A Constituição de 1891, em seu art. 68, determinou que os estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos municípios em tudo o que respeitasse seu peculiar interesse<sup>854</sup>. Assim, as Constituições e legislações estaduais passaram a regular as respectivas atribuições.

Com a Revolução de 1930, o Governo Provisório editou o Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930, que determinou, consoante o art. 11, § 4º, a nomeação de um prefeito para cada município, com funções executivas e legislativas<sup>855</sup>.

---

<sup>851</sup> SILVA, Karla Maria da. O Papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. ANPUH. **XXV Simpósio Nacional de História**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.25/ANPUH.S25.1251.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2019, p. 7.

<sup>852</sup> BRAZIL. Decreto 107 de 30 de dezembro de 1889. Autorisa os Governadores dos Estados a dissolver as Camaras Municipaes. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: 15 de novembro a 31 de dezembro de 1889. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 341. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-107-30-dezembro-1889-516488-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>853</sup> BRAZIL. Decreto 50-A de 7 de dezembro de 1889. Dissolve a Illma. Camara Municipal e crêa um Conselho de Intendencia Municipal. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil**. Primeiro Fascículo: 15 de novembro a 31 de dezembro de 1889. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890, p. 182. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-50-a-7-dezembro-1889-504462-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>854</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, p. 523. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>855</sup> BRASIL. Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 12 nov. 1930, p. 20.663. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

A Revolução Constitucionalista de 1932 ocasionou a promulgação de uma nova Carta Constitucional que, embora bastante democrática, durou pouco. Em seu art. 13, inciso I, estabelecia que os municípios teriam eleições para prefeitos e vereadores da câmara municipal<sup>856</sup>. Tal disposição vigeu somente de 1934 a 1937.

Com o Estado Novo, sob a égide da Constituição de 1937, o Poder Legislativo foi dissolvido, nessa linha, dispôs o art. 178: “São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais”. O mesmo dispositivo previa que as eleições para o Parlamento nacional seriam oportunamente marcadas pelo Presidente da República<sup>857</sup>.

Todavia, as câmaras só foram restabelecidas com a redemocratização, ao fim do Estado Novo, em 1945, após a promulgação da Constituição de 1946, que voltou a assegurar a autonomia municipal e a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, em seu art. 28, inciso I<sup>858</sup>.

---

<sup>856</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Suplemento, 16 jul. 1934, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>857</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 10 nov. 1937, p. 22.359. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>858</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13.059. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

**ANEXO A — Parcelamentos Urbanos Informais nas ARIS de Planaltina — DF.**

<b>Parcelamentos</b>	<b>Processo</b>	<b>Área de Regularização</b>	<b>Grau de Implantação</b>
Cachoeira	030.017.587/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
COOHAPLAN - Itiquira	-	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
COOHAPLAN - Dimas	020.000.338/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
DVO (Planaltina)	-	ARIS - Mestre D'Armas III	Implantado
Esperança	030.017.566/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Estância Mestre D'Armas I*	020.000.252/89	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Estância Mestre D'Armas II*	030.017.031/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Estância Mestre D'Armas III*	030.017.030/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Estância Mestre D'Armas IV*	030.003.529/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Estância Mestre D'Armas V*	030.017.028/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Estância Planaltina	020.000.738/85	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Expansão da Vila Nova Espanca	135.000.528/88	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Flamboyant	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Loteamento Pacheco	030.014.091/93	ARIS - Vale do Amanhecer	Implantado
Mansões Arapoanga	020.000.251/91	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Mansões do Amanhecer	020.000.737/85	ARIS - Aprodarmas III	Implantado
Mestre D'Armas Etapa III	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Mestre D'Armas VI	030.017.592/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Mod. Rurais Mestre D'Armas	020.000.764/85	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Morada Nobre	030.011.546/92	ARIS - Aprodarmas I	Implantado
Nosso Lar	020.000.794/85	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Nova Esperança	-	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Park Mônaco	030.011.427/90	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Parque Sol Nascente (Planaltina)	-	PUD - Interesse Social	Implantado
Portal do Amanhecer I	030.017.585/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Portal do Amanhecer III	030.017.581/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Portal do Amanhecer S/N	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Portal do Amanhecer V	030.011.388/95	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Portal V	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Privê Morada Norte	020.000.587/89	PUD - Interesse Social	Implantado
Projeto Sete	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Quintas do Amanhecer II	030.009.303/98	ARIS - Aprodarmas II	Implantado
Quintas do Amanhecer III	030.014.617/90	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Recanto Feliz	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Reparc. Mestre D'Armas Ch. 16	092.001.013/86	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Res. São Francisco	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Residencial Marisol	030.010.818/91	ARIS - Arapoanga II	Implantado
Residencial Nova Planaltina	030.017.316/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado

Residencial Prado	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Residencial Samauma	030.004.695/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Residencial Sandray	030.017.624/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Residencial Sarandy**	030.017.621/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Residencial Veneza I	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Residencial Veneza II	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Rural Mestre D'Armas (Recanto do Sossego)*	030.002.395/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
San Sebastian	030.017.590/92	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Setor de Mansões Itiquira	030.003.480/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Setor de Mansões Mestre D'Armas I	030.005.568/92	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Setor Residencial Nova Esperança	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Vale do Amanhecer	-	ARIS - Vale do Amanhecer	Implantado
Vale do Sol	030.017.588/92	ARIS - Aprodarmas II	Implantado
Vila Feliz	-	ARIS - Arapoanga I	Implantado
Vila Nova Esperança	111.003.528/94	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Vila Nova Esperança ch. 33	135.000.580/88	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
Vivendas Nova Petrópolis	030.017.548/92	ARIS - Mestre D'Armas III	Implantado

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (MPDFT). **Tabela dos parcelamentos urbanos informais implantados inseridos em áreas de regularização de interesse social.** Parte integrante do TAC 2 de 2007. Disponível em: <[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/TAC\\_2007\\_002\\_Tabela\\_parcelamentos\\_interesse\\_social.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/TAC_2007_002_Tabela_parcelamentos_interesse_social.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2018, p. 1-3.

\*As Estâncias Mestre D'Armas I a V e o Recanto do Sossego foram devidamente matriculados sob n. 11.142 a 11.152, bem como inscrito o parcelamento urbano existente, no 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, estando atualmente pendente apenas a titulação dos ocupantes.

\*\*O Residencial Sarandy está equivocadamente compreendido na tabela do MPDFT como ARIS, embora seja classificado pela secretaria responsável como área de interesse específico.



**ANEXO C — Registro Paroquial 263 (Reconhecimento da Divisa com o “Patrimônio do Santo”).**

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL



Mat-9407

ESTADO DE GOIÁS

COMARCA DE PLANALTINA

**CARTÓRIO DO 2.º OFÍCIO E ANEXO**

*Jurandir Camilo Boaventura*

2.º TABELIÃO

**CERTIDÃO**

CARTÓRIO DO 2.º OFÍCIO

Jurandir C. Boaventura

TITULAR

José Antônio Rosa

ESCRIVÃO AUTORIZADO

PLANALTINA — GOIÁS

Eu, JURANDIR CAMILO BOAVENTURA, 2.º Tabelião e Escrivão do Civil e s/ anexos, da Comarca de Planaltina, na forma da Lei, etc.

CERTIFICO, a requerimento verbal de parte interessada, que dando busca no arquivo do meu Cartório, nos autos de divisão Judicial de Fazenda / "Mestre d'Armas", nêles às fls. 4 e 5 v.º., encontrei o documento de teor seguinte:— CERTIDÃO — Certifico em cumprimento ao Despacho exarado na petição supra, que revendo o livro de registro de terras pertencentes ao Município de Villa de Santa Luzia, nelle às folhas cento e dizeis, sob número duzentos sessenta e três, encontrei o do teor seguinte: Declaração que fazem Antonio Carlos de Alarcão, Emmerenciano Gomes Rebello, Joaquim Gomes Rebello, Victor Carlos de Alarcão, Sebastião Carlos de Alarcão, Angelo Gomes Rebello e os Orfãos do finado Vicente Gomes Rebello, de uma Fazenda que possuem anexa a Capella de S. Sebastião do Mestre d'Armas no Município de Villa de Santa Luzia, para ser registrada conforme determina o Regulamento de trinta de janeiro de mil oitocentos cinquenta e oito. Os abaixo assignados possuem uma Fazenda no lugar denominado Mestre d'Armas distante da Villa de Santa Luzia quatorze legoas, contendo terras de cultura e campos de criar, cuja Fazenda a possuem por herança dos finados seus Pais José Gomes Rebello, e Lionôr Martins, e quatro anos mais ou menos, sendo as divisões pelo nascente the as extremas com o pipiripao, pelo poente com terras dos Orfãos do finado Filadelpho Camello, pelo norte com terras de São Sebastião e pelo sul com terras do Capitão José Monteiro; tendo de estenção de nascente a puente duas legoas e de norte a sul outro tanto. Mestre d'Armas dezesseis de Setembro de mil oitocentos e cinquenta e oito. Sebastião Carlos de Alarcão Victor Carlos de Alarcão — Arago de Antonio Carlos de Alarcão e Emmerenciano Gomes Rebello Sebastião Carlos de Alarcão

Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal<sup>859</sup>.

<sup>859</sup> A referenciação de diversos documentos como componentes do arquivo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, feita ao longo do presente trabalho, não é indicativa de seu suposto registro. Trata-se de uma coletânea realizada pela oficiala registradora, ao longo das diversas reuniões realizadas com órgãos do governo, na tentativa de regularizar o Setor Tradicional de Planaltina.



**ANEXO E — Transcrição 303 (Permuta entre a Intendência Municipal de Planaltina e a Igreja Matriz de São Sebastião de Planaltina).**

FLS.085

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ESTADO DE GOIÁS  COMARCA DE PLANALTINA

**CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS**

Bel Luiz Roberto de Souza  
OFICIAL

Jandir José Guimarães  
OFICIAL SUBSTITUTO

C E R T I F I C A D O

O BEL. LUIZ ROBERTO DE SOUZA, Oficial do ' Registro de Imóveis da Comarca de Planaltina, Estado de Goiás, na forma de Lei, etc.

CERTIFICA, a requerimento verbal da parte interessada que dando busca no arquivo deste Cartório, no Livro 03, de Transcrição das Transmissões, nele as Fls.085, verificou constar o registro do seguinte teor: NÚMERO DE ORDEM: 303. DATA: 28 de Novembro de 1.932. CIRCUNSCRIÇÃO: Terreno de Planaltina. DENOMINAÇÃO QUILÔMETRO E NÚMERO: VILLA PLANALTINA. CARACTERÍSTICAS E CONFRONTAÇÕES: "Um terreno com duzentos hectares, com estas limites: "Parte da barra do córrego Atoleiro no Rio Mestre D'Armas por este acima até a barra do "Buritizinho", e por este acima até à sua cabeceira daí rumo Leste até um marco e deste, em linha reta até um marco na beira do "Atoleiro" e por este abaixo até o ponto de partida". Planaltina, 28 de Novembro de 1.932. NOME DOMICILIO E PROFISSÃO DO ADQUIRENTE: INTENDÊNCIA MUNICIPAL DE PLANALTINA, hoje, PREFEITURA MUNICIPAL. NOME DOMICILIO E PROFISSÃO DO TRANSMITENTE: IGREJA MATRIZ DE SÃO SEBASTIÃO DE PLANALTINA. TÍTULO: Permuta. FORMA DO TÍTULO DATA E SERVENTUÁRIO: Certidão de uma Escritura Pública, lavrada em seis de dezembro de 1.927, pelo Tabelião José Mundim Guimarães, de Planaltina. VALOR DO CONTRATO: 500\$000. CONDIÇÕES DO CONTRATO: Os da escritura, não compreendendo um terreno em frente a Travessa Goyaz com uma área igual da praça "Coronel Salvia - no", para a futura Matriz e com o seu largo de mais dependências, assim o terreno do largo onde está a atual Matriz de São Sebastião. AVERBAÇÕES: Certifico, que pela Prefeitura Municipal de Planaltina, Estado de Goiás, neste ato representada pelo seu respectivo Prefeito, Sr. Eloy Pinto de Araujo, requereu a averbação à margem do Registro nº.303, de 28 de Novembro de 1.932, a construção do Prédio da Delegacia de Polícia de propriedade desta Prefeitura, situado a Av. Marechal Deodoro da Fonseca, na cidade de Satélite de Planaltina, Distrito Federal, construída em um terreno com a área de hum mil seiscentos (1600) metros quadrados, com as seguintes dependências: Uma (1) área de circulação, uma sala para o Gabinete do Delegado, uma sala para o Cartório, uma sala para o destacamento policial, duas celas para presos, uma sala para arquivo, um banheiro e dois V.C., tudo como consta do requerimento, datado de 23 de Maio de 1968 e assinado pelo Prefeito Municipal, Sr. Eloy Pinto de Araujo. Planaltina-GO, 23 de Maio de 1.968. CERTIFICA, mais, que excetuando-se todos os registros de lotes alienados pela Prefeitura Municipal de Planaltina-GO, e registros neste CRI, não pesa ônus de quaisquer natureza, quer reais, legais ou convencionais e nem existindo registros de ações reais ou pessoais reipersecutórias sobre o remanescente da área, "ressalvadas as anotações que porventura existirem nos Cartórios de Brasília-DF., sede atual do imóvel". O referido é verdade e dou fé. Planaltina-GO. 02 de Julho de 1.996.

- Continuação -

**ANEXO F — Certidão de Alvará de Concessão Emitido pela Prefeitura de Planaltina de Goiás em 22 de dezembro de 1955.**

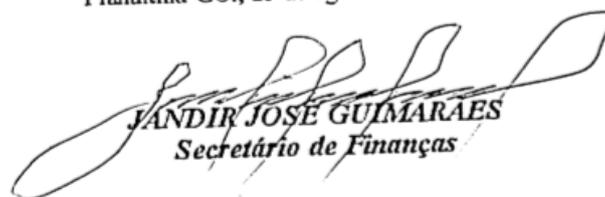
**ESTADO DE GOIÁS  
MUNICÍPIO DE PLANALTINA**

**CERTIDÃO**

O Secretário Municipal de Finanças de Planaltina, Estado de Goiás, no uso de suas atribuições legais,

Atendendo, requerimento verbal de parte interessada que dando busca nos arquivos desta Prefeitura, no livro que destina ao registro dos terrenos da área patrimonial, à folha ■, encontrou o registro do alvará ■-A do seguinte teor: **NÚMERO DE ORDEM: 384. NOME DO PROPRIETÁRIO OU OCUPANTE: ■■■■■■■■■■ NATUREZA DO TERRENO, SUA ÁREA, etc.** Lote número ■■■■■ da quadra ■■■■■ com a área de 300,00 (trezentos) metros quadrados. **NATUREZA DO DOCUMENTO, SUA DATA, etc.** Certidão do alvará ■-A datado de 29/12/55, assinado pelo Sr. Veluziano Antônio da Silva, Prefeito Municipal. **LIMITES E CONFRONTAÇÕES:** Ao Norte, com o lote ■; ao Sul, lote ■ ao Leste, Rua São Paulo e ao Oeste, com os lotes ■■■■■. **NÚMERO DO PROCESSO: ■-A.** **OBSERVAÇÕES:** Alvará nº ■-A. NADA MAIS. Era o que continha o registro do alvará nº ■-A, requerido por certidão de inteiro teor.

Planaltina-GO., 25 de agosto de 1.997

  
**JANDIR JOSÉ GUIMARAES**  
Secretário de Finanças

  
Visto **DIRCEU FERREIRA DE ARAÚJO**  
Prefeito Municipal



## ANEXO H — Certidão de Desmembramento Emitida pela Administração Regional de Planaltina — DF.

 **DISTRITO FEDERAL**  
SUCAR - SEG  
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTINA  
DIVISÃO REGIONAL DE LIC. E FISC. DE OBRAS

### CERTIDÃO DE DESMEMBRAMENTO Nº 004/89.

O Diretor da Divisão Regional de Licenciamento e Fiscalização de Obras, da Administração Regional de Planaltina-DF, no uso de suas atribuições, em acordo ao item 8 da Declaração nº 50/85-CAU, homologada pelo Decreto nº 2.105 de 05 de Setembro de 1985 e atendendo ao que consta no Processo nº 135.000.390/89,

**CERTIFICA**, que o Imóvel constante da Escritura de Compra e Venda, lavrada no Cartório de 1º Ofício e Registro de Imóveis, da Comarca de Planaltina - Estado de Goiás, devidamente transcrita às Fls. 103/104, no Livro "822 ( oriundo do Registro nº 847, de acordo com a Planta atualizada pela CODOPLAN-SICAD) nº. III.6. A, denomina-se Lote nº 10 (DEZ) e está situado à Quadra 30 (trinta), das Av. Salvador Coelho e 1ª de Junho, do Setor Tradicional da Cidade Satélite de Planaltina-DF, apresentando os seguintes limites e confrontações:

    Ao Norte, limita-se com os lotes nºs 09 (nove) e 9ª "A" (nove "A"), medindo respectivamente 44,10 metros e 23,50 metros; ao Sul, com os lotes 11/12, medindo 27,40 metros; à Leste, com a Av. Salvador Coelho, medindo 17,10 metros e, ao Oeste, com a Rua 1ª de Junho, medindo 10,85 metros, perfazendo uma área total de 1.188,27m<sup>2</sup>.

**CERTIFICA**, ainda, que a área supracitada fica abrangida em 29 (três) Lotes, conforme Planta acompanhada do Memorial Descritivo, devidamente visados pelo CREA-DF e anotações de Responsabilidade Técnica em nome de [REDACTED] CREA-DF, nº 008/70, denominados 10 (dez), 10ª "A" (dez "A") e 10ª "B" (dez "B") sob os seguintes limites:

**LOTE Nº 10:** Ao Norte, limita-se com parte do lote nº 09 (nove), medindo 40,35 metros; ao Sul, com parte dos lotes 11/12, medindo 40,40 metros; à Leste, com a Av. Salvador Coelho medindo 17,10 metros e, ao Oeste, com os lotes nºs 10ª "A" e 10ª "B" (dez "A" e dez "B"), medindo 16,25 metros, perfazendo uma área total de 698,17m<sup>2</sup>.

**LOTE Nº 10ª "A":** Ao Norte, limita-se com o lote nº 10ª "B" (dez "B"), medindo 27,00 metros; ao Sul, com partes dos lotes 11/12, medindo 27,00 metros; à Leste, com parte do Lote nº 10

CONFERE COM O ORIGINAL

Em 06, 08, 2018  
[Assinatura] 1626412-9  
Rubrica/Matrícula

ESP/000004

0210 - 1004 - 0173

 **DISTRITO FEDERAL**  
SUCAR - SEG  
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTINA  
DIVISÃO REGIONAL DE LIC. E FISC. DE OBRAS

(dez), medindo 9,00 metros e ao Oeste, com a Rua 1ª de junho, medindo 9,00 metros, perfazendo uma área total de 243,00m<sup>2</sup>.

**LOTE Nº 10ª "B":** Ao Norte, limita-se com o Lote nº 9ª "A" (nove "A") e parte do Lote nº 09 (nove), medindo respectivamente 23,50 e 3,75 metros; ao Sul, com o Lote nº 10ª "A" (dez "A"), medindo 27,00 metros; à Leste, com parte do Lote nº 10 (dez), medindo 7,25 metros e ao Oeste, com a Rua 1ª de junho, medindo 10,85 metros, perfazendo uma área total de 247,10m<sup>2</sup>.

**CERTIFICA**, finalmente, que a divergência verificada nas medidas perimétricas, deve-se à situação de fato, onde foram considerados limites com muito tempo de existência, sempre respeitados e tidos como tais corretos

Era o que tínhamos a certificar a respeito do que foi requerido.

PLANALTINA-DF., 23 de Março de 1993.

V I S T O

Engº DANIEL MARQUES DE SOUZA  
Administrador Regional

ADENIR JOSÉ DE O. SOUSA  
Diretor da D.R.L.F.O.

OBS: O PRESENTE DESMEMBRAMENTO CANCELA E ANULA O DE Nº 010/89, EXPEDIDO POR ESTA RA-VI, EM 05/07/89, POR TER APRESENTADO INCORREÇÕES.

CONFERE COM O ORIGINAL  
Em 06, 08, 2018  
[Assinatura] 1626412-9  
Rubrica/Matrícula

Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**ANEXO I — Loteamento Inscrito no 1º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal (Quadras 168 a 174 do Setor Tradicional de Planaltina — DF).**

Exmo. Snr. Oficial do Registro Geral de Imóveis do Distrito Federal.

**BRASILIA - DISTRITO FEDERAL**  
**REGISTRO DE IMÓVEIS**  
 Fls. 35  
 PROTOCOLO N.º 1 N.º 1851

Apresentado em 6 de Setembro de 1962.  
 Averbado no L. 3, n.º 1, fls. 220 a 222, a margem da fls. 722 qu. 11.9.62.  
*Malvar*

**ALTISSONANTE P. ASSUMPTO**, brasileiro, casado, comerciante, residente e domiciliado na cidade de Anápolis, Estado de Goiás, - adiante assinado, - proprietário de uma gleba de terras situada na zona urbana da cidade de Planaltina, D.F., havida conforme transcrição nº 722, fls. 220, do Livro 3, neste Cartório, que foi dividida em lotes urbanos, por força da Portaria nº 17/58, de 9 de Setembro de 1.958, da então Prefeitura Municipal de Planaltina, Estado de Goiás, vem, com apêlo no art. 285 do Decreto nº 4.857, de 9 de Dezembro de 1.929, requerer a V. Excia. se digne mandar proceder a AVERBAÇÃO do referido loteamento, de acôrdo com a planta e memorial inclusos.

Nêstes termos,  
 p. deferimento.  
 Brasília, 12 de Dezembro de 1.961.  
*P. Assumpto*  
 -Altissonante P. Assumpção

CARTÓRIO DO 8º OFÍCIO  
 REGISTRO DE IMÓVEIS  
 DO DISTRITO FEDERAL  
 Em 12 de Dezembro de 1961  
 Em testemunha da verdade  
*Alcides*  
 Cartório Feitos da Valle - Em. Autorizado

Oficial: *Dr. Cesar Prates*

Substituto: GERALDO MALVAR

**CESAR PRATES**

oficial

do Registro de Imóveis da Capital Federal

CERTIFICA que à fls. 220/284 do Livro 3 de Transcrição das transmissões, à margem da inscrição nº 722, foi feita, hoje, a averbação que recebeu o nº 1 e da qual consta que, de acôrdo com a petição do adquirente ALTISSONANTE P. ASSUMPTO, acompanhada dos documentos seguintes :- a) Memorial descritivo de toda a área, com uma relação dos lotes contendo todas as suas dimensões e áreas; b) Fotocópia da Portaria nº 17/58, de 9/9/1958, fornecida por certidão datada de 29/2/1960, da Prefeitura Municipal de Planaltina, Estado de Goiás; c) Fotocópia de uma certidão da mesma Prefeitura datada de 2/5/1960; d) Fotocópia de uma certidão, datada de 9/4/1962, fornecida pela Sub-Prefeitura de Planaltina, hoje Distrito Federal; e) Planta da cidade de Planaltina, aprovada pelo então Prefeito de Planaltina, Estado de Goiás, em 9/9/1958 - documentos esses que ficam arquivados neste Cartório - no terreno objeto da presente transcrição, que se acha localizado na parte sudoeste da referida cidade de Planaltina, foi feito um loteamento e incorporado à zona urbana da mesma cidade, que hoje pertence ao novo Distrito Federal, tendo esse loteamento sido aprovado pela Portaria acima citada, de nº 17/58, da Prefeitura de Planaltina, Estado de Goiás, única competente, na época, para tal aprovação. Os lotes e quadras, oriundos do dito loteamento e situados dentro dos terrenos desta transcrição, conforme a documentação já citada, são os seguintes :- Quadra nº 168, com o lote nº 11; Quadra nº 169, com os lotes nºs 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16; Quadra nº 170, com os lotes nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20; Quadra nº 171, com os lotes nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18; Quadra nº 172, com os lotes nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18; Quadra nº 173, com o lote nº 1 e a Quadra nº 174, com os lotes nºs 1 e 2 - num total de 75 lotes. As dimensões, áreas e confrontações dos lotes acima, são as constantes do memorial descritivo e planta, que ficam fazendo parte integrante, como os demais documentos, da presente averbação de desmembramento. Dou fé. Brasília, 11 de Setembro de 1962. O Oficial

Fonte: Disponível em cópia no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

**ANEXO J — Matrícula Descerrada a Partir da Transcrição 303, sem Registro Prévio do Loteamento, na Vigência da Lei 6.766 de 1979.**

CARTÓRIO DO 3.º OFÍCIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS DO DISTRITO FEDERAL

LIVRO 2 - REGISTRO GERAL

**MATRÍCULA - REGISTROS E AVERBAÇÕES**

MATRÍCULA N.º

17437

MATRÍCULA Nº47437 . Imóvel: Lote nº14 da Quadra 104, Avenida Marechal Deodoro, PLANALTINA, DISTRITO FEDERAL. Características: lote de terreno medindo 10,00 m de frente e fundo por 30,00m pelas laterais ou seja a área total de 300,00 m2, figura regular, limitando se ao Norte com o lote 15, ao Sul com o lote 13 ao Leste com o lote 12 e ao Oeste com a Avenida Marechal Deodoro, já citada.- Proprietária: a PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANALTINA, ESTADO DE GOIÁS.Registro anterior: 303 do 1º Ofício do Registro de Imóveis de Planaltina, Estado de Goiás, à época competente. DOU FÉ. Brasília, 18 de junho de 1980. *Quilédulo*  
Escrevente Juramentado. O OFICIAL *Quilédulo*

R.1. 47437.-Transmitente: a proprietária. Adquirente: IMOBILIÁRIA SANTA CRUZ, de LINO COELHO GRAÇA, brasileiro, casado, corretor de imóveis, residente e domiciliado nesta Capital. Título: CONCESSÃO. Forma: Alvará expedido pelo cidadão Velusiano Antonio da Silva, Prefeito Municipal, em data de 15.9.56 ex traído por certidão do Livro de Registro de Alvarás de Terrenos da Área Patrimonial da Prefeitura. Apresentou certidão negativa do GDF válida até 31.12.1980, de nº30159 .DOU FÉ. Brasília, 18 de junho de 1980. *Quilédulo*  
Escrevente Juramentado. O OFICIAL *Quilédulo*

Fonte: Disponível no acervo do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.