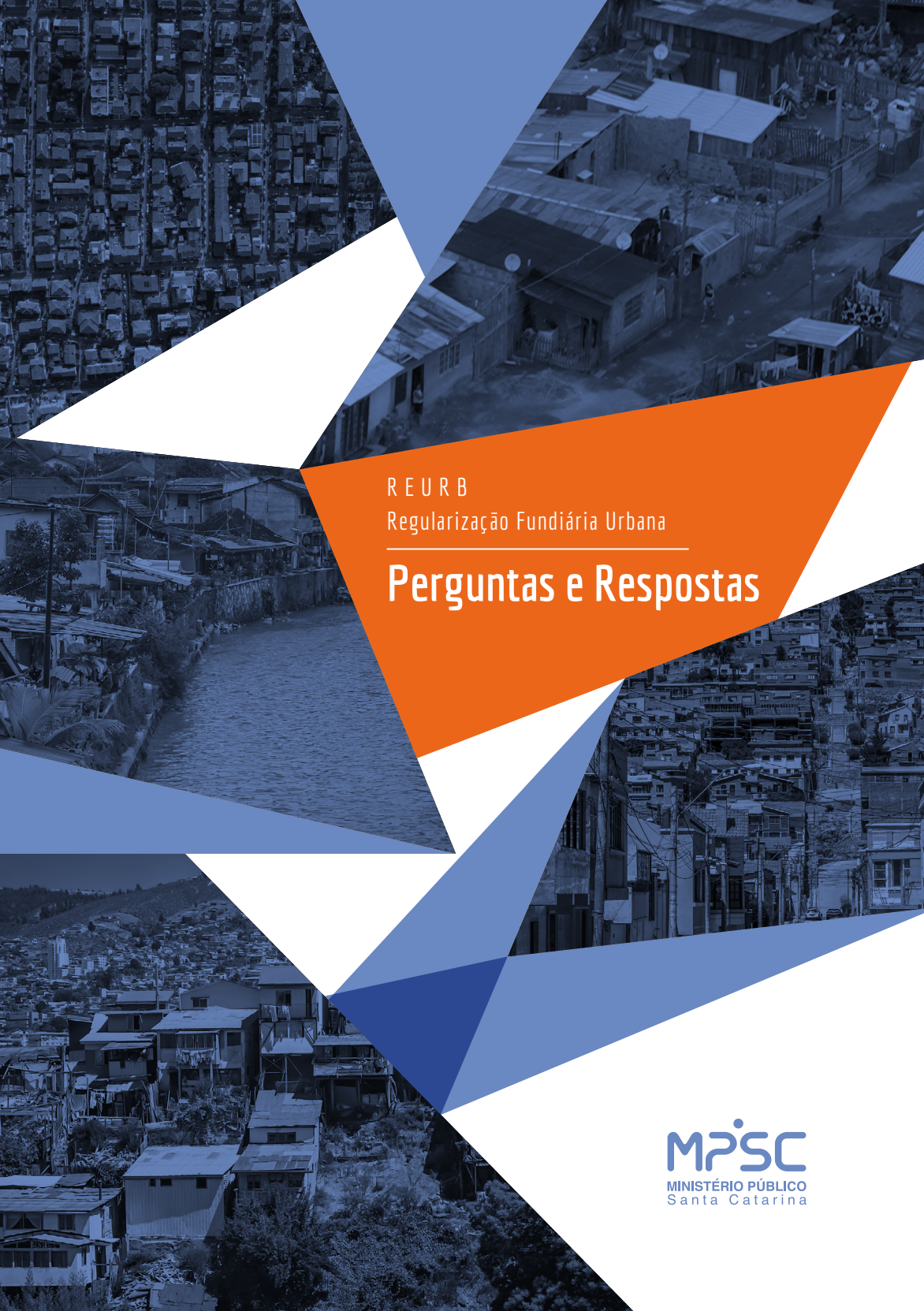




REURB

Regularização Fundiária Urbana

Perguntas e Respostas

REURB

Regularização Fundiária Urbana

Perguntas e Respostas

Florianópolis

2023

Elaboração

Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, sob a Coordenação da Promotora de Justiça Luciana Cardoso Pilati Polli, com apoio da Procuradoria-Geral de Justiça.

Contato

Rua Pedro Ivo, 231, Edifício Campos Salles, 9º andar, Sala 901
Centro, Florianópolis/SC, CEP: 88.010-070
Fone: (48) 3330-9430
E-mail: cme@mpsc.mp.br

Projeto Gráfico e Editoração

Coordenadoria de Comunicação Social
(48) 3229-9302 – midia@mpsc.mp.br

Ficha Catalográfica

Santa Catarina. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

REURB – Regularização Fundiária Urbana [recurso eletrônico] : perguntas e respostas / [Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente ; coordenação Luciana Cardoso Pilati Polli] – Florianópolis : MPSC, 2023.

328 p. ; PDF.

Disponível em: www.mpsc.mp.br

1. Regularização Fundiária. 2. Política Urbana. 3. Demarcação Urbanística. 4. Planejamento Urbano. I. Polli, Luciana Cardoso Pilati. II. Título.

CDDir 341.374

Catalogação: Magda Daré CRB – 14/982



Administração do Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Procurador-Geral de Justiça

Fábio de Souza Trajano

Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos

Durval da Silva Amorim

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos

Ariadne Clarissa Klein Sartori

Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais

Paulo Antônio Locatelli

Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento e Inovação

Luciano Trierweiler Naschenweng

Secretária-Geral do Ministério Público

Claudine Vidal de Negreiros da Silva

Ouvidora do Ministério Público

Rosemary Machado Silva

Subouvidora do Ministério Público

Ângela Valença Bordini

Corregedor-Geral do Ministério Público

Fábio Strecker Schmitt

Subcorregedora-Geral do Ministério Público

Cristiane Rosália Maestri Böell

Sumário

11 Apresentação

13 Introdução

16 Perguntas e Respostas - Regularização Fundiária Urbana

1 O que é a Reurb?	17
2 Qual é a natureza jurídica da Reurb?.....	17
3 Quais são os objetivos da Reurb?	18
4 Quais são os legitimados para requerer a Reurb ao Município?.....	20
5 Quais são as modalidades de Reurb e quais são as principais diferenças entre elas?	23
6 É possível a aplicação da Reurb-E e da Reurb-S em um mesmo núcleo informal? Nesse caso, quais são os regimes jurídicos aplicáveis?.....	24
7 Quais são as etapas do procedimento da Reurb?.....	25
8 Qual é o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária e do projeto urbanístico na Reurb?	27
9 O que é Estudo Técnico Socioambiental e qual é o seu objetivo? Em que casos deve ser exigido?.....	30

10 Como se dá a conclusão da Reurb?	32
11 Qual é o conceito e o conteúdo mínimo da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)?.....	33
12 O que é necessário para um núcleo informal urbano ser considerado consolidado?	34
13 O Núcleo Urbano Informal Consolidado pode compreender áreas e lotes ociosos ou todos devem estar necessariamente edificados?	36
14 A Reurb somente é cabível para os Núcleos Urbanos Informais Consolidados?	38
15 É possível Reurb em área de preservação permanente (APP)? Nesse caso, em que situações a área de preservação permanente (APP) poderá ser flexibilizada? Quais são os requisitos? Quais são os marcos temporais considerados para fins de consolidação?	39
16 É possível Reurb em área não considerada de área de preservação permanente (APP)? Quais são os requisitos? Nesses casos, é necessária a consolidação do núcleo?	43
17 É possível Reurb em zona rural? Quais são os requisitos?... ..	44
18 O que é Reurb inominada? Qual é o procedimento aplicável?	47
19 Quais são os institutos jurídicos destinados a garantir a titulação dos interessados no âmbito da Reurb?.....	48

- 20 O que é legitimação fundiária e o que é legitimação da posse? Quais são as diferenças entre tais institutos? Existe marco temporal para o seu reconhecimento? 50
- 21 É possível Reurb individual? 55
- 22 Qual é o procedimento adequado para regularizar as situações informais individualizadas? 57
- 23 Nos casos em que a única irregularidade do núcleo urbano informal consolidado seja a sua localização sobre área de preservação permanente (APP), sem outros aspectos de informalidade (v.g., titulação e descumprimento de parâmetros urbanísticos), é necessária a Reurb para regularização? 58
- 24 Para edificações situadas em área de preservação permanente (APP) em Núcleos Urbanos Consolidados, há hipóteses de direito adquirido? 61
- 25 O Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça impede a Reurb? 63
- 26 Como proceder em casos de núcleos em que apenas alguns beneficiários têm interesse em promover a Reurb? O Município pode deflagrar a Reurb no núcleo informal mesmo sem a anuência de todos os beneficiários? Essa possibilidade é alcançada pelo poder de polícia do Município? 64
- 27 É possível promover a Reurb de edificações embargadas judicial e administrativamente? 67

28 A Reurb afasta a responsabilidade civil, criminal e administrativa?.....	71
29 Quais são os cuidados que o município deve ter ao legislar sobre Reurb?	72
30 O Ministério Público é chamado a intervir na fase de registro da Reurb?	74
31 Como deve ser a atuação do Ministério Público na Reurb? .	75
32 Qual é a diferença entre a Reurb e o Programa Lar Legal do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (Resolução CM n. 8/2014)?.....	81

83 ANEXOS

Anexo 1 - Tabela de Conferência/Check List Reurb-S em Área de Preservação Permanente (APP).....	84
Anexo 2 - Tabela de Conferência/Check List Reurb-E em Área de Preservação Permanente (APP).....	90
Anexo 3 - Pesquisas Seleccionadas do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Santa Catarina sobre Reurb.....	97
Pesquisa n. 28/2023	97
Pesquisa n. 57/2020	117
Pesquisa n. 94/2021	171

Pesquisa n. 97/2022	190
Pesquisa n. 122/2021	223
Pesquisa n. 147/2021	253
Anexo 4 - Quadro-Síntese Lar Legal X Reurb.....	277
Anexo 5 - Nota Técnica n. 1/2022/CME.....	294
Anexo 1	312
Anexo 2.....	321

Apresentação

Com o intuito de auxiliar na diuturna e árdua missão de acompanhar a política urbana de regularização fundiária, o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente disponibiliza a presente cartilha – REURB: Perguntas e Respostas.

O ordenamento territorial urbano possui íntima relação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e inafastável interseção com outros bens de elevado valor social. A ocupação irregular do solo traz, atrelada a si, mazelas que asfixiam direitos basilares nos mais diversos segmentos privados e públicos, incluindo a educação, a saúde e a segurança.

Longe de ser tábua de salvação, mas consistindo em importante instrumento, a Lei n. 13.465/17 disciplina a regularização fundiária urbana e traz requisitos que denotam sua excepcionalidade, seguindo como regra geral a aplicação da Lei n. 6.766/1979, da Lei Estadual n. 17.492/2018 e da legislação municipal específica sobre o tema.

Nesse cenário, a aplicação escorreita das ferramentas postas à disposição do Ministério Público ganha grande relevo e o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, ainda sob a competente coordenação da Dra. Luciana Cardoso Pilati Polli,

elaborou este material, que responde a questionamentos recorrentes oriundos da atuação prática e, compreende-se, muito valerá na atuação das Promotorias de Justiça e Procuradorias de Justiça na busca pela qualidade urbanístico-ambiental de cada um dos municípios de Santa Catarina.

SAULO HENRIQUE ALÉSSIO CESA

Promotor de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Maio 2023/jul. 2023

FERNANDA BROERING DUTRA

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Introdução

O conceito de meio ambiente contempla, além do meio ambiente natural e do meio ambiente cultural, o **meio ambiente artificial**, o qual, conforme preleciona Frederico Amado¹, é “integrado pelos bens fruto da intervenção humana que não formam o meio ambiente cultural”. De acordo com o referido doutrinador, “**a cidade é o exemplo de patrimônio ambiental artificial dos mais relevantes**”, pois, com o ordenamento territorial urbano, o que se objetiva é assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais e o bem-estar da população.

A garantia do ordenamento territorial urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, constitui obrigação constitucional do poder público municipal (arts. 30, VIII, e 182, CRFB), mas tem sido constantemente desafiada pela crescente concentração populacional nas cidades, agravada pela deficiência do combate às construções e às ocupações clandestinas e irregulares.

Assim, a par da fundamentalidade do fortalecimento do controle urbanístico pelos Municípios com vista à fiscalização e ao combate a novas construções e a novas ocupações

¹ AMADO, Frederico. **Direito ambiental**: proteção ambiental. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.



clandestinas e irregulares, é fundamental que os entes municipais desenvolvam políticas públicas voltadas à regularização, quando cabível, dos núcleos urbanos informais.

Vale registrar que, por regra, a regularização dos parcelamentos do solo deve observar a Lei n. 6.766/1979, a Lei Estadual n. 17.492/2018 e a legislação municipal; mas, em situações excepcionais, quando cumpridos todos os respectivos requisitos legais, é cabível a Lei de Regularização Fundiária Urbana (lei n. 13.465/17).

A Lei n. 13.465/2017 disciplina a regularização fundiária urbana (Reurb) e estabelece os pressupostos correlatos para a identificação dos núcleos urbanos informais, a fim de organizá-los e de assegurar, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Trata-se, portanto, de instrumento de natureza coletiva, que sobrepuja a ideia da simples regularização escriturária.

A presente cartilha – REURB: Perguntas e Respostas – almeja contribuir para o esclarecimento das dúvidas mais recorrentes na Atuação Ministerial voltada ao acompanhamento da política urbana de regularização fundiária urbana.

Objetiva-se, assim, maior resolutividade das questões que permeiam o cotidiano das Promotorias de Justiça, especialmente no que diz respeito aos procedimentos da Reurb, para fins de cumprimento da função socioambiental das cidades.

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Abr. 2019/abr. 2023

PERGUNTAS E RESPOSTAS

Regularização Fundiária Urbana

1 O que é a Reurb?

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste no conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

Trata-se de um instrumento de política urbana que objetiva a organização dos núcleos urbanos informais a fim de que sejam compatíveis com o ordenamento urbano e com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, visando à garantia de prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, assim como à melhoria das condições urbanísticas e ambientais e ao desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais.

2 Qual é a natureza jurídica da Reurb?

A natureza jurídica da Reurb é de regularização administrativa coletiva (REsp 1782692/PB)², processada perante o Município. Trata-se, assim, de procedimento administrativo. Para tanto, ao receber o requerimento formulado por um dos

² Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º).

legitimados, por escrito³, o Ente Municipal deverá decidir sobre a deflagração da Reurb, sobre a sua modalidade, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (que deverá conter as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017), e, ainda, futuramente sobre a expedição de regularização fundiária – CRF (arts. 29, 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017).

3 Quais são os objetivos da Reurb?

A principal finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que possam e que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando-lhes a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, inclusive mediante compensações, em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 10, I, da Lei n. 13.465/17), para fins de prevenção e de desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X, da Lei n. 13.467/2017).

³ Art. 14, Lei n. 13.465/17. “Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público”.

O art. 10 da Lei n. 13.465/17 preceitua, ainda, outros objetivos a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no que tange à Reurb:

Art. 10, Lei n. 13.465/17. (...)

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Percebe-se, portanto, que a implementação da Reurb vai muito além da mera regularização formal do imóvel, sendo de extrema relevância a atuação da Promotoria de Justiça a fim de garantir que os seus objetivos sejam efetivamente cumpridos pelo Ente Público que, na maioria das vezes, será o Município.

4 Quais são os legitimados para requerer a Reurb ao Município?

De acordo com o art. 14 da Lei n. 13.465/17, são legitimados para requerer a regularização fundiária: **a)** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; **b)** 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; **c)** os proprietários de imóveis ou de terrenos, os loteadores ou os incorporadores; **d)** a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; **e)** e o Ministério Público.

Nesse particular, cumpre observar que, tendo em vista a natureza jurídica de regularização administrativa coletiva da Reurb, a despeito da possibilidade de o beneficiário da Reurb

requerer individualmente a sua instauração, isso não significa que a regularização será individual; o seu requerimento poderá ser individual, mas o seu conteúdo deverá alcançar todo o núcleo urbano informal envolvido.

Além disso, a despeito de a Lei n. 13.465/2017 prever, em seu art. 14, § 1º, que os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive mediante requerimento dos atos de registro, a legitimidade do Ministério Público está relacionada com as suas funções institucionais.

Nesse sentido, entende o Ministério Público de Minas Gerais no Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana⁴:

(...) Ministério Público e Defensoria Pública podem requerer a Reurb, ou seja, provocar o Município, mediante Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta, para as ações administrativas que visem à Reurb, em especial a Reurb-S, mas o promovente será o Município, que ficará responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório do RGI, obras de urbanização e tudo o mais que for necessário para se chegar a bom termo na regularização fundiária do assentamento informal. Como se sabe, o Ministério Público e a Defensoria Pública não possuem previsão orçamentária para realizar obras públicas de urbanização, não sendo possível transferir-lhes encargos típicos do Município.

4 MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana, fev. 2018

Acerca do assunto, destacam-se, também, os ensinamentos do Procurador de Justiça Paulo Antônio Locatelli⁵:

(...) expressamente o MP só é mencionado na Lei n.º 13.465/17 uma única vez, no seu art. 14, V, ao dispor que poderá ser um dos requerentes da REURB. O pleito ministerial por si só não obriga o Município a promover a REURB. Se não o fizer, este deve justificar o indeferimento, assim como se decidir pela promoção da regularização, após análise da necessidade de reordenamento. A REURB terá como fim o ordenamento das ocupações ou a sua remoção. Essa discricionariedade virá da análise técnica do assentamento e da sustentabilidade do local.

Portanto, quando se requer ao Município que se promova a REURB está indicando que determinada área é passível de intervenção, **cuj a análise o MP está solicitando que seja feita pelos órgãos competentes, que definirão as condições em que a REURB irá ocorrer**. Por óbvio, a recusa injustificada de analisar a possibilidade da REURB por parte dos órgãos responsáveis no âmbito municipal enseja a celebração de TAC ou propositura de ACP para exigi-la, como também, a promoção indevida ou o seu desvirtuamento.

Dessa forma, entende-se que cabe ao Ministério Público provocar o Município para que proceda à implementação da Reurb, podendo, ainda, adotar medidas para acompanhar e fiscalizar a correta utilização do procedimento e de seus institutos, em favor da defesa do meio ambiente (natural e artificial).

⁵ LOCATELLI, Paulo Antonio. Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e atuação homeostática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 390

5 Quais são as modalidades de Reurb e quais são as principais diferenças entre elas?

A Reurb compreende 2 (duas) modalidades: **(a) a 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 (art. 13 da Lei n. 13.465/2017)⁵; e **(b) a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13 da Lei n. 13.465/17).

A modalidade da Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando no custeio do projeto urbanístico e da infraestrutura a ser instalada; nas isenções de custas e de emolumentos; nos marcos legais e na extensão da flexibilização das margens de área de preservação permanente (APP).

6 É possível a aplicação da Reurb-E e da Reurb-S em um mesmo núcleo informal? Nesse caso, quais são os regimes jurídicos aplicáveis?

É possível a coexistência das duas modalidades de Reurb em um mesmo núcleo informal (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9.310/2018).

A critério do Município, a classificação da Reurb poderá ser feita de forma integral ou por partes, podendo haver, no mesmo núcleo urbano informal, as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população baixa observe as regras da Reurb-S, e o restante do núcleo, as regras da Reurb-E. Nesse sentido, estabelece o art. 5º, §§ 4º e 7º, do Decreto n. 9.310/2018, que regulamenta a Lei n. 13.465/2017:

Art. 5º (...)

§ 4º.

No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.

(...)

§ 7º 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 forma isolada por unidade imobiliária. (grifou-se)

Assim sendo, entende este Centro de Apoio que, identificadas as unidades imobiliárias integrantes de um mesmo núcleo, mas classificadas elas em modalidades de Reurb distintas, cada unidade deverá observar os respectivos requisitos necessários à modalidade em que foi enquadrada, independentemente da predominância do núcleo.

7 Quais são as etapas do procedimento da Reurb?

As etapas do procedimento da Reurb estão previstas no art. 28 da Lei n. 13.465/2017 e são as seguintes:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Como se pode observar, a Lei n. 13.465/2017, no art. 28, II, estabelece a realização de buscas para a determinação da titularidade dos imóveis do núcleo urbano informal, possibilitando-se, assim, as notificações dos titulares de direitos reais, dos confrontantes e de terceiros interessados (art. 28, II e 31 da Lei n. 13.465/2017)⁶. A partir desse ponto, deverão ser elaborados o projeto urbanístico e os estudos técnicos necessários por meio de profissional legalmente habilitado (art. 12, § 2º da Lei n. 13.465/2017), que constituem parte integrante do projeto de regularização fundiária.

⁶ “O artigo 31 estabelece que, uma vez instaurada a Reurb, o Município deverá efetuar buscas em CRGI para identificar a propriedade do imóvel objeto da regularização. Entendemos que só se justifica atribuir tal obrigação ao Município no caso de Reurb-S, que é isenta de emolumentos e taxas, na forma do artigo 13, § 1º, VIII. Nos casos de Reurb-E, caberá ao promovente público ou privado efetuar as buscas cartorárias indicadas, tendo em vista os custos financeiros implicados”. MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana, fev. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/MPMGJuridico_2018_Guia_parcelamento-solo.Pdf. Acesso em 21 dez. 2021.

8 Qual é o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária e do projeto urbanístico na Reurb?

Pode-se dizer que o **Projeto de Regularização Fundiária constitui o principal elemento de todo o procedimento da Reurb**⁷. Ele deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, devendo, ainda, identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (art. 35, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017).

A elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, que compreende uma das fases da Reurb (art. 28, III, da Lei n. 13.465/2017), encontra-se prevista no art. 35 da Lei n. 13.465/2017, o qual, por sua vez, define os elementos mínimos do próprio projeto:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

⁷ MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana, fev. 2018.

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária;

Como se pode observar, o **Projeto Urbanístico**, assim como o levantamento planialtimétrico, a planta do núcleo urbano informal, os memoriais, os estudos técnicos (urbanísticos e ambientais) e o cronograma físico de serviços e de implementação de obras de infraestrutura essencial e as respectivas compensações integrarão o projeto de regularização fundiária. O art. 36 da Lei n. 13.465/2017 estabelece o conteúdo mínimo do Projeto Urbanístico:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

Verifica-se, portanto, a fundamental importância do Projeto de Regularização Fundiária (aí incluído o Projeto Urbanístico), no procedimento da Reurb, razão pela qual, inclusive, a maioria de seus elementos exige a elaboração e assinatura de profissional técnico habilitado (art. 12, § 2º, art. 35, I, art. 36, § 5º, todos da Lei n. 13.465/2017).

9 O que é Estudo Técnico Socioambiental e qual é o seu objetivo? Em que casos deve ser exigido?

O Estudo Técnico Socioambiental (outrora denominado de diagnóstico socioambiental) é o instrumento capaz de agregar os dados necessários ao diagnóstico e ao prognóstico dos núcleos urbanos informais consolidados, sendo pressuposto procedimental à consecução da regularização fundiária de determinadas áreas⁸.

Para os casos de Reurb de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em **área de preservação permanente**, em **área de unidade de conservação de uso sustentável**, de **proteção de mananciais** ou de **risco**, é **obrigatória a realização 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, da Lei n. 13.465/2017 e arts. 64, § 1º, e 65, § 1º, da Lei 12.651/2012).

O estudo deve, portanto, descrever as condições socioambientais existentes, com embasamento técnico, e indicar as medidas adequadas à melhoria das condições ambientais,

⁸ LOCATELLI, Paulo Antonio. Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiárias Urbana nas Áreas de Preservação Permanente. Os Desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

urbanísticas e de habitabilidade, bem como à administração, à correção e/ou à eliminação de riscos e, ainda, à recuperação de áreas degradadas e daquelas insuscetíveis de regularização. Tal mapeamento é importante para possibilitar a elaboração de planos de contingência e de obras de segurança necessárias à ocupação humana⁹.

O Enunciado n. 6 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados¹⁰, aprovado em junho de 2020 pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, trata do Estudo Técnico Socioambiental no procedimento de Reurb:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal

9 LOCATELLI, Paulo Antonio. Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiárias Urbana nas Áreas de Preservação Permanente. Os Desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

10 Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017

Nesse contexto, destaca-se que o Centro de Apoio Operacional Técnico (CAT) do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de apresentar as diretrizes necessárias à elaboração do Estudo Técnico Socioambiental (ETSA), em substituição ao Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC, **lançou o Parecer Técnico n. 1/2020/GAM/CAT**¹¹. No mesmo sentido, vale registrar, ainda, a edição da Resolução n. 196, de 3 de junho de 2022, pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema)¹².

10 Como se dá a conclusão da Reurb?

A Reurb é concluída mediante o pronunciamento da autoridade competente para decidir o processamento administrativo, o qual deverá, fundamentadamente: (1) aprovar o projeto de regularização fundiária resultante da Reurb; (2) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; e (3) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação

11 Disponível em: [Diretrizes para o Estudo Técnico Socioambiental \(ETSA\) \(mpsc.mp.br\)](#). Acesso em 19 abr. 2023.

12 Disponível em: [file \(sde.sc.gov.br\)](#). Acesso em 19 abr. 2023.

urbana regularizada e os seus direitos reais (art. 40 da Lei n. 13.465/2017).

Por fim, a autoridade competente deverá expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui o ato administrativo de aprovação da regularização e deverá ser encaminhado ao respectivo registro de imóveis juntamente do projeto de regularização (arts. 41 e 42 da Lei n. 13.465/2017).

11 Qual é o conceito e o conteúdo mínimo da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)?

De acordo com o art. 11, V, da Lei n. 13.465/2017, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o “documento expedido pelo Município 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, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos”.

O art. 41 da Lei n. 13.465/2017, por sua vez, dispõe sobre o conteúdo mínimo da Certidão de Regularização Fundiária (CRF):

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Como se pode observar, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da Reurb e formaliza a conclusão do procedimento de regularização fundiária, sendo necessária, ademais, a observância do conteúdo mínimo previsto no art. 41 da Lei n. 13.465/2017.

12 O que é necessário para um núcleo informal urbano ser considerado consolidado?

O conceito de núcleo urbano informal consolidado foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei n. 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária Urbana)¹³ em substituição ao de área urbana consolidada, anteriormente previsto na Lei n. 11.977/09

¹³ Regulamentada pelo Decreto n. 9.310/2018.

(Minha Casa, Minha Vida), parcialmente revogada pela Lei n. 13.465/17 no que tange às disposições sobre Regularização Fundiária.

Para a Lei n. 13.465/2017, núcleo urbano informal consolidado é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos” (art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017). Além disso, a referida lei, de caráter geral (art. 24, § 1º, da CRFB), permite que outras circunstâncias sejam avaliadas pelo Município (art. 30, I, II e VIII, da CRFB), desde que observadas as regras constitucionais de competência.

A par disso, o Enunciado n. 2 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados¹⁴ trata do conceito de núcleo urbano informal consolidado em área de preservação permanente (APP), nos seguintes termos:

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE Núcleo Urbano Informal Consolidado é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão,

¹⁴ Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável. Parágrafo Único. Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial.

Compreende-se, ainda, que não se considera consolidado o núcleo urbano informal constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial. Isso porque deve ser afastada a boa-fé daquele que resistiu à ordem estatal para paralisar obra ilegal/irregular.

13 O Núcleo Urbano Informal Consolidado pode compreender áreas e lotes ociosos ou todos devem estar necessariamente edificados?

Há a possibilidade de os lotes desocupados integrarem o Núcleo Urbano Informal Consolidado, mas a existência de edificações deve sempre predominar. Isso porque o art. 11, III, da Lei. 13.465/2017 considera, para fins de consolidação, entre outros aspectos, a irreversibilidade e a natureza das edificações. *In verbis*:

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 (grifou-se);

(...)

Dessa forma, a regularização da área incluirá e beneficiará todo o Núcleo Urbano Informal Consolidado constante do Projeto de Regularização, desde que haja efetiva predominância de edificações, sendo excepcionalíssima a existência de lotes ociosos. Por outro lado, não havendo predominância de edificações, compreende-se pela aplicação do art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 em relação a novas construções.

Vale destacar, ainda, a possibilidade de a legislação municipal flexibilizar as áreas de preservação permanente (APP), desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei n. 14.685/2021, conforme Nota Técnica n. 1/2022/CME¹⁵.

Ademais, em relação às edificações consolidadas cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias

15 Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente (Enunciado n. 7 de Delimitação de Área de Preservação Permanente em Núcleo Urbano Informal Consolidado¹⁶).

14 A Reurb somente é cabível para os Núcleos Urbanos Informais Consolidados?

Núcleo urbano informal consolidado é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos” (art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017), entre outras circunstâncias eventualmente avaliadas pelo Município.

Contudo, a Lei n. 13.465/2017, entre outros conceitos, também definiu núcleo urbano e núcleo urbano informal:

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 nº 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

¹⁶ Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APP EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

(...)

Assim, com base na interpretação de tais conceitos, entende-se que haverá situações excepcionais em que a Reurb poderá ser aplicada para núcleos urbanos e núcleos urbanos informais, ainda que não consolidados, o que não se aplica, todavia, nos casos de área de preservação permanente (APP), a qual exige consolidação e observância dos respectivos marcos temporais.

15 É possível Reurb em área de preservação permanente (APP)? Nesse caso, em que situações a área de preservação permanente (APP) poderá ser flexibilizada? Quais são os requisitos? Quais são os marcos temporais considerados para fins de consolidação?

Sim, é cabível Reurb em área de preservação permanente (APP), desde que haja efetiva consolidação do núcleo urbano nela situado. Nesses casos, há possibilidade de flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) ao longo dos cursos d'água, conforme previsto no art. 65, § 2º, do Código florestal (Lei n. 12.651/2012).

Ademais, a regularização dos referidos núcleos em área de preservação permanente (APP) deverá observar o respectivo marco temporal, variável de acordo com a modalidade

de Reurb adotada (Reurb-S ou Reurb-E), além dos demais requisitos legais. Sobre esse assunto, destaca-se o Enunciado n. 5 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados¹⁷:

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO

NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população não qualificada como baixa renda, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, “d”, todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal.

Dessa forma, no tocante aos marcos temporais para Reurb em núcleo urbano informal consolidado em área de preservação permanente (APP), deve-se observar a modalidade de Reurb a ser implementada. No caso de Reurb-S, o entendimento deste Centro de Apoio é no sentido da aplicação em relação aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente

17 Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APP EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

existentes até 22 de dezembro de 2016; no caso de Reurb-E, entende-se que se aplica a data de publicação do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), vale dizer, 28 de maio de 2012.

A par disso, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, deverão ser observados, também, os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 (Código Florestal), sendo obrigatória 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, da Lei n. 13.465/2017).

Registra-se, ainda, que este Centro de Apoio lançou a Nota Técnica n. 1/2022/CME¹⁸, com orientações em relação às alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021 na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, inclusive no tocante ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça. O documento consigna que a flexibilização da área de preservação permanente (APP) para o mínimo 15 (quinze) metros é possível nos casos de regularização fundiária urbana levada a efeito nos termos da Lei n. 13.465/2017, desde que, cumulativamente:

18 Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

a) observada a consolidação do núcleo urbano informal, reconhecidamente atestada por estudo técnico socioambiental, dentro dos respectivos marcos temporais (25 de maio de 2012 para Reurb-E e 26 de dezembro de 2016 para Reurb-S), nos termos dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020, afastada a possibilidade de reconhecimento da consolidação do núcleo urbano informal quando constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial (Enunciado n. 2, parágrafo único), ou, ainda, de sentença/decisão judicial provisória ou definitiva; e

b) aprovado o projeto de regularização fundiária nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465/17.

De outra banda, em relação à Lei n. 14.285/2021, que promoveu alterações na Lei n. 12.651/2012 e na Lei n. 6.766/1979, compreende este Centro de Apoio¹⁹, a despeito dos indícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade da Lei n. 14.285/2021, pela possibilidade de os Municípios legislarem de forma a flexibilizar as áreas de preservação permanente em zonas urbanas, desde que cumpridos os requisitos mínimos previstos na Lei n. 14.285/2021, tais como: (1) oitiva dos conselhos

¹⁹ Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) observância dos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979)²⁰.

Por fim, registra-se que as alterações levadas a efeito pela Lei n. 14.285/2021 nas Leis n. 12.651/2012 (Código Florestal) e n. 6.766/1979 não afastam a vigência e a necessidade de observância da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017).

16 É possível Reurb em área não considerada de área de preservação permanente (APP)? Quais são os requisitos? Nesses

²⁰ Vale destacar que, a despeito de a alteração promovida pela Lei n. 14.285/2021 estabelecer a possibilidade de os Municípios definirem as margens de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, com base em diagnóstico socioambiental, entende-se que se faz necessária a exigência de prévio estudo técnico socioambiental, o qual não se limita ao simples diagnóstico da área, mas pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações.

casos, é necessária a consolidação do núcleo?

É possível a regularização fundiária urbana (Reurb) fora de área de preservação permanente. Nesse caso, em princípio, deverão ser observados os mesmos requisitos e elementos mínimos previstos nos arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/2017, dispensando-se, todavia, eventuais estudos técnicos ambientais, salvo se o núcleo estiver situado em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou pelos Municípios (art. 11, § 2º, da Lei n. 13.465/2017).

Ademais, em princípio, ressalvados os casos de legitimação fundiária (art. 23 da Lei n. 13.465/2017) e de localização em áreas de preservação permanente (APP), a lei não exige a consolidação do núcleo informal urbano. Todavia, deve-se analisar cada caso e as suas peculiaridades, já que somente será cabível a Reurb quando não for possível a regularização nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766/79.

17 É possível Reurb em zona rural? Quais são os requisitos?

Sim, é possível. Trata-se, contudo, de situação excepcionalíssima, sob pena de má utilização do referido instituto. Isso porque a regularização de ocupações clandestinas em áreas

rurais para fins urbanos importa numa série de consequências negativas para o ordenamento territorial das cidades.

Com efeito, o art. 11, I, da Lei n. 13.465/2017 define núcleo urbano como o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”.

O art. 11, § 6º, da Lei n. 13.465/2017, por sua vez, estabelece que as disposições da referida lei são aplicadas “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”.

Todavia, conforme ressaltado, é preciso lançar interpretação restritiva a tais dispositivos, sob pena de se coadunar com a ilimitada regularização de ocupações clandestinas de áreas rurais para fins urbanos, o que importa numa série de graves consequências para o Município. Com efeitos, com tais regularizações, o Município se verá obrigado a estender, onerosamente, a prestação dos serviços públicos para regiões em que não haveria essa intenção e esse planejamento.



Essa interpretação é corroborada, inclusive, com o art. 3º da Lei n. 6.766/79, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos em área rural, *in verbis*: “somente será admitido parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”.

Assim, entende-se que apenas os imóveis que ainda constem registrados ou cadastrados como rurais, mas que já foram incluídos no perímetro urbano, ou, ainda, aqueles que apresentam uso e características urbanas, aptas, inclusive, a ensejar a alteração do zoneamento pelo Município, poderão ser beneficiados pela Reurb nos termos do art. 11, I, da Lei n. 13.465/2017. Isso porque é o planejamento urbano do Município, com o seu Plano Diretor, com o seu zoneamento e com todo o seu aparato normativo, que deve direcionar a política urbana, o desenvolvimento e o crescimento da cidade.

Ademais, a regularização de área ainda não incluída no perímetro urbano somente será possível quando se verificar a viabilidade de o Município proceder à alteração do zoneamento (transformando a área originalmente rural em urbana), estabelecendo as regras para as novas ocupações e permitindo que a infraestrutura básica seja levada até o local, observados os requisitos previstos no art. 42-B da Lei n. 10.257/01 (Estatuto da

Cidade), notadamente quanto aos elementos mínimos do projeto específico a ser elaborado.

18 O que é Reurb inominada? Qual é o procedimento aplicável?

A Reurb Inominada, prevista no art. 69 da Lei n. 13.465/2017, diz respeito à regularização de glebas parceladas antes do advento da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79); vale dizer, à regularização de parcelamentos do solo instalados antes de 19 de dezembro de 1979, desde que (1) implementados e integrados à cidade e (2) não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário.

In verbis:

Art. 69. 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 nesta Lei.

§1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas

públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§ 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo 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.

Como se pode observar, trata-se de procedimento simplificado em que é dispensada a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de Certidão de Regularização Fundiária ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, já que a única irregularidade consiste na ausência de registro de glebas parceladas e integradas à cidade antes de 19 de dezembro de 1979.

19 Quais são os institutos jurídicos destinados a garantir a titulação dos interessados no âmbito da Reurb?

De acordo com o art. 15 da Lei n. 13.465/2017, poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse;
- II - a usucapião;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores;
- IV - a arrecadação de bem vago;
- V - o consórcio imobiliário;
- VI - a desapropriação por interesse social;
- VII - o direito de preempção;
- VIII - a transferência do direito de construir;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente;
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

20 O que é legitimação fundiária e o que é legitimação da posse? Quais são as diferenças entre tais institutos? Existe marco temporal para o seu reconhecimento?

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal.

Trata-se de instituto jurídico (art. 15, I, da Lei n. 13.465/2017) instituído pela Lei n. 13.465/2017 e que somente poderá ser empregado no âmbito da Reurb. Além disso, a Lei n. 13.465/2017 estabeleceu, de forma expressa, **a necessidade de observância do marco temporal de 22 de dezembro de 2016**; vale dizer, portanto, que o instituto da legitimação fundiária somente poderá ser utilizado no tocante aos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016 (art. 23 da Lei n. 13.465/2017).

De acordo com o Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, elaborado

pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais²¹, a legitimação fundiária é aplicável para as duas modalidades de Reurb:

A lei estabelece alguns requisitos para a legitimação fundiária, prevendo que ela é possível tanto na Reurb-E, quanto na Reurb-S. Em se tratando de Reurb-S, a legitimação fundiária gratuita de imóvel público ou privado depende da demonstração de que: 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. Em se tratando de Reurb-E, a legitimação fundiária de áreas privadas depende do reconhecimento do usucapião e também do atendimento dos requisitos insertos nos incisos do § 1º do artigo 23, não sendo justo tratar-se de forma mais rigorosa a Reurb-S, mediante estabelecimento de condições e requisitos, e dispensar quaisquer exigências no caso de Reurb-E. No caso de Reurb-E em áreas públicas, a legitimação fundiária depende do pagamento de preço definido pelo poder público proprietário, conforme regulamentação a ser estabelecida por cada ente, ficando patente que não se trata de aquisição originária, mas verdadeira compra e venda.

O Ministério Público de Minas Gerais, no referido Guia, ainda destaca:

É importante que se esclareça ab initio que a legitimação fundiária é uma forma de titulação da propriedade do lote ou unidade imobiliária decorrente de prévio procedimento de regularização fundiária, ou seja, a legitimação fundiária, per se, não é apta a promover regularização fundiária

21 MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana, fev. 2018.

de núcleos urbanos informais consolidados, podendo ser usada apenas como forma de titulação do beneficiário da Reurb após a finalização do procedimento de regularização fundiária devidamente registrado na matrícula da gleba ocupada e da abertura da matrícula individual do lote ou unidade a ser titulada. A lei dispõe que a legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição da propriedade.

Por outro lado, a legitimação de posse constitui ato do poder público destinado a conferir título em que fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em direito real de propriedade, nos termos da Lei n. 13.465/2017. Em se tratando de reconhecimento de posse, não se aplica, portanto, aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (art. 25 da Lei n. 13.465/2017).

Os arts. 26 e 27 da Lei n. 13.465/2017 tratam da conversão da legitimação de posse em título de propriedade:

Art. 26. 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, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em

vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente .

§ 2º 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. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Sobre a legitimação de posse, preleciona o Guia elaborado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais²²:

A legitimação de posse já estava prevista na Lei Federal nº 11.977/2009. Tem por finalidade apenas reconhecer a posse do ocupante de área privada que não tenha ainda adquirido a propriedade pelo usucapião, hipótese em que o poder público não poderá conferir imediatamente a propriedade, por meio do já estudado instrumento da legitimação fundiária. Não é um instrumento de regularização fundiária, mas instrumento de titulação da posse, visando a assegurar a permanência do ocupante de um núcleo urbano informal consolidado, objeto de regularização fundiária.

(...)

A legitimação de posse não é concedida no caso de imóvel público ocupado, pois, como acima dito, seu principal objetivo é a conversão em propriedade, pela via do

22 MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana, fev. 2018.

usucapião. Considerando que essa conversão automática perante o CRGI não é possível em caso de imóvel público, a lei afasta a possibilidade de utilização nestes casos. Não sendo interesse do poder público legitimar o domínio do ocupante de imóvel público pela via da legitimação fundiária, poderá usar outros instrumentos jurídicos para regularizar a posse, a exemplo da concessão especial para fins de moradia, prevista na MP 2.220/2001 ou a concessão do direito real de uso, previsto no Decreto-Lei 271/1967. É importante que se diga que o instrumento da legitimação de posse estava muito mais bem regulamentado na Lei nº 11.977/2009. Considerando as lacunas da Lei nº 13.465/2017, entendemos que não há impedimentos de que sejam aplicadas, no procedimento de conversão da posse em propriedade perante o CRGI competente, as disposições dos artigos 59 e 60 da Lei nº 11.977.

Dessa forma, enquanto a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, a legitimação de posse consiste na instituição de direito real para reconhecer a posse de determinado imóvel privado ao seu ocupante para posterior conversão em direito de propriedade, desde que preenchidos os requisitos da Lei n. 13.465/2017.

Ademais, para o reconhecimento da legitimação fundiária, é necessária a comprovação da consolidação da unidade imobiliária integrante do núcleo urbano informal existente em 22 de dezembro de 2016 (art. 23 da Lei n. 13.465/2017), requisito não exigido para o reconhecimento da legitimação de posse.

21 É possível Reurb individual?

A Reurb consiste em instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais consolidados devidamente identificados, **não sendo cabível a sua aplicação de forma individual.**

De fato, a “regularização” individualizada não se coaduna com a Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017), que tem por escopo instituir normas gerais e procedimentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu,

Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. (...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do

manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política

urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Dessa forma, a despeito da possibilidade de o beneficiário da Reurb requerer individualmente a sua instauração (art. 14 da Lei n. 13.465/2017), isso não significa que a regularização será individual, já que se trata de regularização administrativa necessariamente coletiva. O requerimento, ao Município, para a deflagração do procedimento – coletivo – é que pode partir de um único beneficiário.

22 Qual é o procedimento adequado para regularizar as situações informais individualizadas?

Conforme já mencionado, a Reurb consiste em instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais consolidados devidamente identificados, **não sendo cabível a sua aplicação para a regularização de forma individual.**

Assim, ao receber um requerimento de regularização fundiária urbana (Reurb), o Município deverá verificar se o imóvel integra núcleo urbano informal suscetível de regularização coletiva ou se se trata de imóvel isolado, não integrante de núcleo urbano informal consolidado.

Nesse último caso, o Município deverá indeferir o requerimento de Reurb, já que, em tais situações (regularização individual), é incabível a aplicação das flexibilizações previstas na Lei n. 13.465/2017. O Ente Municipal deverá, por intermédio do seu poder de polícia, buscar a regularização por outros institutos, ou, se inviável, o desfazimento da obra e/ou, excepcionalmente, a aplicação de medidas de compensação, a depender do caso concreto.

É possível, nessas hipóteses, que o Órgão de Execução proceda ao manejo de medidas extrajudiciais ou judiciais com a finalidade de impedir que o Município se utilize da Reurb para situações individuais, bem como para que haja o fortalecimento do poder de polícia administrativa pelo Município.

23 Nos casos em que a única irregularidade do núcleo urbano informal consolidado seja a sua localização sobre área de

preservação permanente (APP), sem outros aspectos de informalidade (v.g., titulação e descumprimento de parâmetros urbanísticos), é necessária a Reurb para regularização?

Mesmo os imóveis que estejam regulares quanto à titulação e aos demais parâmetros urbanísticos, mas que se situem em área de preservação permanente (APP), comportam a realização de Reurb, uma vez que ambientalmente se encontram em situação de irregularidade.

Com efeito, se o núcleo estiver situado em área de preservação permanente (APP) e não observou as metragens exigidas pela legislação mais protetiva vigente à época em que fora construído, ele será considerado irregular.

Todavia, atualmente, com a publicação da Lei n. 14.285/2021, destacam-se 2 (duas) possibilidades de flexibilização das áreas de preservação permanente (APPs): (a) mediante regularização fundiária urbana (Reurb); e (b) mediante definição das faixas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em zona urbana consolidada por meio de lei municipal, observados os requisitos previstos na Lei n. 14.285/2021. Ambas as possibilidades, contudo, exigem a prévia elaboração de

Estudo Técnico Socioambiental (ETSA), além do cumprimento de outros requisitos exigidos.

Nesse contexto, portanto, considerando o julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça (28/4/2021), a Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb) e a publicação da Lei n. 14.285/2021 (29/12/2021), resguardado o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, o direito adquirido e as demais exceções exemplificativas mencionadas na Nota Técnica n. 1/2022, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME)¹, quanto às áreas de preservação permanente (APP) situadas em zona urbana, a permanência de edificações em distâncias inferiores às previstas no art. 4º, I, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) seria possível, em tese e de forma excepcional, nos seguintes casos²:

(a) em se tratando de núcleo urbano informal consolidado identificado por meio de Estudo Técnico Socioambiental, com a promoção da regularização ambiental, observados os requisitos legais previstos nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 e da Lei n. 13.465/17;

1 Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

2 LOCATELLI, Paulo Antonio. **O poder legiferante municipal em relação às áreas de preservação permanente de margem de curso de água urbanos: perspectivas para evitar o efeito cama de procusto**. In: Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense. Disponível em: [Revista do Direito ambiental: temas relevantes e atuais acerca da tutela do meio ambiente \(mpsc.mp.br\)](#).

(b) em se tratando de área urbana consolidada, uma vez editada lei municipal flexibilizadora da área de preservação permanente (APP) situada ao longo de cursos d'água, desde que cumpridos os requisitos legais mínimos estabelecidos na Lei n. 14.285/21, aí incluído o Estudo Técnico Socioambiental.

Vale ressaltar, contudo, que eventuais compensações de cunho individual decorrentes de ocupações indevidas de área de preservação permanente (APP) não terão o condão de afastar a necessidade de regularização fundiária urbana (Reurb), dada a sua natureza coletiva (Lei n. 13.465/2017).

Nesse particular, destaca-se, mais uma vez, a Nota Técnica n. 1/2022/CME¹, lançada por este Centro de Apoio, com orientações em relação às alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021 na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, inclusive no tocante ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça.

24 Para edificações situadas em área de preservação permanente (APP) em Núcleos Urbanos Consolidados, há hipóteses de direito

¹ Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

adquirido?

De acordo com o Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”.

Assim, não há que se falar em direito adquirido, mas tão somente em regularização dos núcleos urbanos informais consolidados que ocupem áreas de preservação permanente (APPs), contanto que ausentes riscos na área (Reurb-E) ou que seja viável a sua correção (Reurb-S), observando-se, contudo, os termos dos arts. 64 e 65 do Código Florestal.

Por outro lado, há direito adquirido para as edificações que foram regularmente autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d’água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época das construções, não havendo direito adquirido em relação a eventuais ampliações e construções posteriores, as quais deverão respeitar a legislação mais restritiva vigente ao seu tempo.

Nesse particular, destaca-se a Nota Técnica n. 1/2022/CME², com orientações em relação às alterações promovidas pela

² Disponível em: [NOTA TÉCNICA 1 2022 CME - Orientações acerca das APPS Urbanas e da Lei n. 14.285 de 2021 \(1\).pdf](#). Acesso em: 19 abr. 2022.

Lei n. 14.285/2021 na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, inclusive no tocante ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça.

25 O Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça impede a Reurb?

De acordo com o Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. A Reurb, contudo, constitui exceção legislativa ao entendimento sumulado, exigindo, para tanto, a observância dos requisitos previstos na Lei n. 13.465/2017.

Acerca do assunto, destaca o Procurador de Justiça Paulo Antônio Locatelli³:

Apesar de perpetuar situações que ofendem a ordem urbanística e ambiental, a REURB surge como necessária frente ao cenário nacional de ausência de políticas públicas adequadas de ordenamento territorial e da ineficiência do sistema fiscalizatório, acrescido do notório déficit de moradia para a população menos favorecida financeiramente. Nesse particular, embora a Lei n. 13.465/17 não previna ou desestime a formação de núcleos urbanos informais, os conceitua. Apesar de permitir o uso de APP, traça os limites mínimos de ocupação quando se tratar de REURB-E. Enquanto parece incentivar a permanência, exige cautela na ocupação das áreas de risco, condicionando

3 LOCATELLI, Paulo Antonio. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

a implantação de medidas técnicas para eliminá-lo, corrigi-lo ou administrá-lo, sob pena de remoção. Além disso, o procedimento de REURB deve atender aos princípios da Administração Pública com os contornos do princípio da sustentabilidade. Entre eles, destaca-se além da moralidade; a publicidade; a eficiência; a legitimidade, a demonstração da utilidade pública; a legalidade, que subentende a observância irrestrita dos requisitos legais; a imparcialidade que remonta a atuação isenta e isonômica, sem privilégios ou atuações casuísticas; motivação no sentido de demonstrar, além da oportunidade e conveniência de forma fundamentada, que se encontra baseada na sustentabilidade.

Ao final, a REURB pode ter dois desfechos possíveis: reordenar ou remover. O primeiro implica na melhoria das condições do local, o segundo a recuperação da área e política pública de moradia quando tratar de interesse social. A sustentabilidade ditará o caminho, amparado no estudo técnico socioambiental que deverá comprovar a melhoria.

Assim, verifica-se que o Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça não impede a Reurb, já que se trata de exceção legislativa necessária para a adoção de medidas de adequação do ordenamento territorial urbano.

26 Como proceder em casos de núcleos em que apenas alguns beneficiários têm interesse em promover a Reurb? O Município pode deflagrar a Reurb no núcleo informal mesmo sem a anuência

de todos os beneficiários? Essa possibilidade é alcançada pelo poder de polícia do Município?

O Município detém o encargo constitucional de defender a ordem urbanística e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII e 182, ambos da CRFB).

Em razão disso, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o Município tem o poder-dever de efetuar a fiscalização e a regularização de ocupações irregulares:

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/79). ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS. (...)

(...)

30. Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.

31. Recurso Especial parcialmente provido para restringir a obrigação do Município de executar as obras de infraestrutura somente àquelas essenciais nos termos da legislação urbanística local, compreendendo, no mínimo, ruas, esgoto e iluminação pública, de forma a atender somente

os moradores já instalados, não havendo esse dever em relação a parcelas do loteamento irregular eventualmente ainda não ocupadas.

(REsp 1164893/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 01/07/2019)

De fato, a instalação de núcleos urbanos informais se concretiza diante da omissão do Município quanto ao seu dever constitucional de defender a ordem urbanística e promover o adequado ordenamento territorial do espaço urbano.

Assim, mesmo que os possuidores não tenham interesse na regularização, o Município tem o poder-dever de a ela proceder. Nesse contexto, as medidas a serem adotadas dependerão da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E), fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando, entre outros aspectos, no próprio custo do projeto e da infraestrutura a ser instalada.

O Município é um dos legitimados para a deflagração da Reurb e, também, o responsável pela tomada de decisões durante o referido procedimento. Assim, ainda que não haja interesse dos beneficiários na regularização fundiária, o Município poderá deflagrá-la de ofício, tomando as medidas cabíveis a depender da modalidade de Reurb, desde que em consonância com os objetivos da Reurb (art. 10 da Lei n. 13.465/2017).

Na Reurb-S, o Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, sendo o responsável, inclusive, pela elaboração e pelo custeio do projeto de regularização fundiária e pela implementação da infraestrutura essencial.

Na Reurb-E, o Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, devendo exigir dos beneficiários a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial. Se a Reurb-E envolver áreas públicas e se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implementação da infraestrutura essencial, devendo, no entanto, efetuar posteriormente a cobrança dos seus beneficiários¹.

27 É possível promover a Reurb de edificações embargadas judicial e administrativamente?

1 Art. 76 do Decreto n. 9.310/2018. “O Poder Público municipal ou distrital notificará os titulares de domínio ou os responsáveis pelos núcleos urbanos informais consolidados, de interesse específico, existentes na data de publicação deste Decreto, para que, no prazo de noventa dias, protocolem o pedido da Reurb-E acompanhado da documentação e dos projetos necessários, visando à sua análise e sua aprovação. § 1º A critério do Poder Público municipal ou distrital, o prazo previsto no caput para protocolo do pedido da Reurb-E poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período. § 2º Não atendida a notificação prevista neste artigo, o órgão municipal ou distrital responsável poderá tomar as providências para promoção da Reurb-E, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto, sem prejuízo das ações e das penalidades previstas na legislação vigente”.



O art. 30, VIII, da Constituição da República dispõe sobre a competência dos municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Trata-se, pois, do poder-dever conferido ao ente municipal para a adoção das medidas necessárias à manutenção da ordem urbanística, entre as quais se encontra o poder de polícia administrativa.

O art. 78 da Lei n. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) define, expressamente, o poder de polícia exercido pela Administração Pública, nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Com efeito, o poder de polícia constitui “o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos

particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”².

No que se refere aos meios de atuação da polícia administrativa, vale destacar a possibilidade de o ente público atuar de duas formas. A primeira se dá pela emissão de atos normativos de alcance geral, a exemplo da edição de leis que imponham limitações administrativas ao exercício dos direitos individuais dos administrados. A segunda ocorre por meio de ações materiais voltadas à aplicação da norma ao caso concreto, adotando-se as medidas preventivas (v.g., fiscalização) e repressivas com a finalidade de coação (v.g., embargo de obra, interdição de atividades e demolição de construções).

Em relação à ordem urbanística mais especificamente, o fundamento da polícia administrativa municipal decorre do art. 1.299 do Código Civil brasileiro³, que dispõe sobre a necessidade de observância dos ‘regulamentos administrativos’. Com efeito, “tais regulamentos, sendo de natureza local, competem ao Município e se expressam no Código de Normas e nas normas de urbanísticas de uso e ocupação do solo urbano, que estabeleçam o zoneamento da cidade”⁴.

2 MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2014, p. 487-488.

3 Art. 1.299 da Lei n. 10.406/02 (Código Civil): O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

4 MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros.

Nesse particular, portanto, em se verificando a atuação do Poder Público e a utilização dos instrumentos legais para impedir eventual construção irregular, com o desrespeito do particular, entende este Centro de Apoio que eventual regularização não se coaduna com a Lei n. 13.465/2017, afastando-se a consolidação, inclusive em observância ao entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça (Verbete n. 613).

A par disso, vale registrar que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados⁵, visando, notadamente, à interpretação sistemática da Lei n. 13.465/2017 a fim de orientar a atuação das Promotorias de Justiça em relação à regularização fundiária urbana e à preservação das áreas de preservação permanente.

Nesse contexto, destaca-se que o parágrafo único do Enunciado n. 2 de Delimitação de Área de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais⁶ consigna a impossibilidade de se considerar o núcleo urbano informal como consolidado

2014, p. 506.

5 Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

6 Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

quando ele se constituiu mediante o descumprimento de embargo, seja administrativo, seja judicial. *In verbis*:

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Núcleo Urbano Informal Consolidado é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.

Parágrafo Único. Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial.

Ante o exposto, entende-se pela impossibilidade de promover a Reurb de edificações embargadas judicial e/ou administrativamente, ocasião em que deverão ser adotadas medidas cabíveis a depender do caso concreto.

28 A Reurb afasta a responsabilidade civil, criminal e administrativa?

Não. 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, nos termos do art. 14, § 3º, da Lei n. 13.465/2017.

29 Quais são os cuidados que o município deve ter ao legislar sobre Reurb?

Quanto à função legiferante, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em seu art. 24, I, definiu a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar, dentre outras matérias, sobre direito urbanístico.

Vale lembrar que a Constituição da República estabeleceu, também, que, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (art. 24, § 1º), não excluindo a competência residual dos Estados (art. 24, § 2º).

No que diz respeito aos Municípios, observa-se a competência constitucional para “legislar sobre assuntos de interesse local”, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, bem como “promover, no que couber, adequado

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, I, II e VIII, da CRFB; art. 112, I e II, da Constituição Estadual de Santa Catarina).

Verifica-se, assim, que, a despeito de o Município ter competência para legislar sobre assuntos de interesse local, havendo legislação federal ou estadual sobre o assunto, ao Município compete tão somente a possibilidade de suplementar tais legislações, podendo ampliar a proteção ambiental e urbanística, mas jamais contrariar ou estabelecer previsão menos protetiva.

A par disso, destaca-se que a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) trata da regularização fundiária como instrumento de política urbana (art. 4º, V, ‘q’), destacando-se, contudo, que as suas diretrizes deverão observar as normas federais e estaduais pertinentes (art. 42-A, V)⁷.

Nesse particular, a Lei n. 13.465/17, que revogou parcialmente a Lei n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida) e é

⁷ Art. 42-A, Lei n. 10.257/2001. “Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (...) V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido”.

regulamentada pelo Decreto n. 9.310/2018, notadamente no que tange às disposições sobre regularização fundiária, instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), a qual deverá alcançar “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º da Lei n. 13.465/2017).

Assim, o Município poderá legislar a fim de estabelecer o procedimento da Reurb no âmbito municipal, mas as suas disposições deverão estar em consonância com a Lei n. 13.465/2017 e o Decreto n. 9.310/2018.

Nesse contexto, destaca-se, a título exemplificativo, que o Município está autorizado a estabelecer a faixa de renda familiar para a definição de população de baixa renda, considerando as peculiaridades locais (desde que não superior a cinco salários mínimos), mas a referida limitação de renda deverá ser utilizada para a classificação da modalidade de Reurb e, conseqüentemente, para a isenção, ou não, do pagamento de despesas da regularização (art. 6º, parágrafo único, do Decreto n. 9.310/2018).

30 O Ministério Público é chamado a intervir na fase de registro da Reurb?

Não. O art. 42 da Lei n. 13.465/2017 e o art. 40 do Dec. n. 9.310/2018 estabelecem que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do Projeto de Regularização Fundiária será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

A despeito da referida dispensa, entende o Centro de Apoio do Meio Ambiente pela viabilidade de o Órgão Ministerial instaurar procedimento administrativo para o acompanhamento e a fiscalização da regularidade do procedimento da Reurb, podendo adotar as medidas pertinentes à garantia da escorreita implementação da regularização fundiária urbana.

Além disso, o art. 764-A do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina prevê que o Oficial de Registro de Imóveis, identificando indícios de desvio de finalidade ou outras irregularidades por ocasião do registro da Certidão de Regularização Fundiária, deverá comunicar o Ministério Público com cópia integral da documentação.

31 Como deve ser a atuação do Ministério Público na Reurb?



A Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu ao Ministério Público a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CRFB), bem como estabeleceu, entre as suas funções institucionais, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III, da CRFB).

Nesse contexto, portanto, ainda que inexista previsão na Lei n. 13.465/2017 acerca da atuação do Ministério Público, a adoção de medidas é incontroversa, notadamente porque a regularização fundiária urbana (Reurb) alcança direito difuso relacionado ao meio ambiente natural e artificial.

Assim, entende-se que cabe ao Ministério Público provocar o Município para que proceda à implementação da Reurb nos casos devidos, podendo, ainda, adotar medidas a fim de acompanhar e fiscalizar a correta utilização do procedimento e de seus institutos.

Para tanto, considerando a possibilidade de instauração de procedimento administrativo para “acompanhar e

fiscalizar, em cunho permanente ou não, políticas públicas ou instituições” (art. 1º, II, do Ato n. 398/2018/PGJ), é viável a sua utilização para acompanhar a implementação da Reurb iniciada pelo Município, ocasião em que poderão ser adotadas as medidas cabíveis diante de eventuais irregularidades constatadas, inclusive mediante a expedição de recomendação (art. 7º do Ato n. 398/2018/PGJ).

Ademais, não se descarta a possibilidade de instauração de inquérito civil para “apurar fato que constitua lesão ou ameaça a interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público” (art. 1º, § 2º, do Ato n. 395/2018/PGJ).

Uma vez instaurado inquérito civil, é possível que o Órgão de Execução proponha ao Município a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), instrumento “com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração” (art. 25 do Ato n. 395/2018/), para fins de correta instauração e implementação da Reurb.

Por fim, restando prejudicada a atuação extrajudicial do Ministério Público, é viável o ajuizamento de ação civil pública a fim de compelir o Município a adotar as medidas necessárias ao procedimento da Reurb e à sua correta implementação.

Acerca do assunto, cumpre destacar os ensinamentos do Procurador de Justiça Paulo Antônio Locatelli⁸:

(...) A Instauração de Procedimento Administrativo para Acompanhamento da Política Pública da REURB

O PA permite oficial e requisitar informações pertinentes à política pública a ser implantada pelo Ente Municipal, sendo ferramenta fundamental a garantir subsídios técnicos e jurídicos, que ao final, se necessário for, permitirá a adoção de medidas processuais objetivando a garantia dos direitos fundamentais que deveriam ser garantidos e protegidos pela respectiva política pública. Desta feita, em se tratando de direitos sociais, moradia, meio ambiente e ordem urbanística, os PAs acompanharão a implantação das políticas públicas relacionadas a cada uma dessas áreas, sendo dever do MP exigir consecução de todos os atos necessários à sua execução,

(...)

O PA pode ser deflagrado antecipadamente, ou seja, instigando o Ente Municipal até então inerte, a iniciar o plano, projeto e ações vinculadas à política pública da REURB. No entanto, em algumas situações, os Municípios já iniciaram ou concluíram os seus projetos de REURB internamente, inclusive finalizando os trâmites no CRI, o que poderá ensejar a instauração de PA para justamente acompanhar a execução dos compromissos firmados no âmbito do procedimento de REURB e porventura já cancelados pelo CRI. Isso significa dizer que o PA para acompanhamento da implantação da REURB poderá ser instaurado previamente como medida propulsora da política pública e/ ou para fiscalizar o gradual cumprimento de todas as obrigações fixadas no procedimento que findou no Município, ainda que inexistente qualquer TAC com o MP.

⁸ LOCATELLI, Paulo Antonio. Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e atuação homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 390.

(...)

A Fiscalização da Efetividade da Política Pública da REURB por meio de Recomendação

O membro do MP pode concentrar seu esforço inicial na expedição de recomendação aos diversos setores do Município (urbanísticos e ambientais) para estancar a concessão de novas licenças ao arrepio da legislação em vigor, informando que os agentes estarão sujeitos a responsabilidades e as obras de demolição. Além disso, pode buscar com igual finalidade a celebração de TAC ou, se a negociação restar infrutífera, propor o ajuizamento de ACP para embargo e demolição daquelas ocupações e construções que se apresentem como jurídica e tecnicamente inviáveis de regularização.

(...)

A fiscalização quanto à legalidade ou a (in)constitucionalidade das normas municipais sobre REURB e da escolha da respectiva modalidade, se a mesma condiz com as condições dos ocupantes, constitui-se em uma das principais atuações preventivas do MP que poderá se operar por meio de recomendações.

(...)

O TAC Para a Promoção da REURB

(...)

Antes de celebrar-se o TAC com a finalidade da REURB deve-se observar quais os encaminhamentos possíveis frente aos fatos, estudos técnicos e a legislação em vigor

(...)

O TAC deve ser celebrado fixando-se prazos, cronogramas e a relação dos investimentos necessários para a melhoria da sustentabilidade do núcleo. Em resumo, celebrar TAC com o Município pode não significar necessariamente a promoção da REURB, tampouco o início desta é

sinal da garantia da permanência das ocupações. Sendo REURB-S, o Município compromete-se na obrigação de fazer, consistente em promovê-la nas áreas de ocupações precárias devidamente identificadas no acordo, adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para permanência. Deve ser pactuada, inclusive, a possibilidade da eventual retirada e realocação das famílias instaladas em área de risco que não comporte a eliminação, correção ou administração deste, ou até mesmo pelo interesse ambiental relevante, garantindo-se o direito à moradia por meio de política pública habitacional. As famílias de baixa renda que efetivamente estiverem inseridas em área de risco que não permite a adequação ou eliminação deverão ser realocadas para novos imóveis a serem construídos pelo Município, por meio de programa habitacional.

(...)

(...) A ACP para a Promoção da REURB

Convencendo-se o representante do MP da necessidade da REURB no NUIC cujo procedimento está investigando e, não acolhida a recomendação infrutífero o TAC, poderá ser ajuizada a ACP visando que o Município a promova ou aponte de forma justificada a sua inviabilidade. A ACP pode ser deflagrada com o objetivo de que a REURB seja obrigatoriamente promovida diante das reais circunstâncias identificadas no curso da investigação. Ao adotar esse posicionamento, não significa que o membro do MP entenda que as ocupações não possam sofrer qualquer tipo de interferência, pelo contrário, ao buscar a REURB pela via judicial almeja que o Município seja compelido a avaliar o núcleo, identificá-lo e indicar, ao final, se irá remover as ocupações ou mantê-las. (...)

Por fim, cumpre ressaltar a possibilidade de atuação do Ministério Público na esfera criminal se for o caso, notadamente em razão da tríplice responsabilização ambiental (art. 225,

§ 3º, da CRFB), ocasião em que poderá ser analisado o cabimento de transação penal, de acordo de não persecução penal (ANPP) ou de suspensão condicional do processo.

32 Qual é a diferença entre a Reurb e o Programa Lar Legal do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (Resolução CM n. 8/2014)?

O **Programa Lar Legal**, inicialmente denominado Projeto Lar Legal¹, foi criado pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por meio da Resolução CM n. 11/2008, posteriormente alterada e substituída pela Resolução CM n. 8/2014, com a **finalidade de reconhecimento do domínio sobre imóveis integrantes de loteamentos ou de desmembramentos irregulares e clandestinos**.

A instituição do Programa Lar Legal, no entanto, não exclui a necessidade de se proceder à regularização fundiária daqueles núcleos informais consolidados. Ao contrário, a perfectibilização do Lar Legal sedimenta as etapas e estabelece aos Municípios a obrigatoriedade de promoção da regularização fundiária nos termos da lei.

¹ Resolução CM n. 4/2019: “Transforma o Projeto Lar Legal em programa permanente do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, altera a Resolução CM n. 8 de 9 de junho de 2014 e a Resolução CM n. 1 de 11 de setembro de 2017 e dá outras providências”.



A regularização fundiária, por sua vez, vai muito além da entrega do título de propriedade e tem como objetivo a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, com vista à organização desses espaços e à garantia da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a conferir melhorias das condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal prévia.

Dessa forma, ao deflagrar o procedimento de regularização escriturária por meio do Programa Lar Legal, deve o Município estar preparado para, de forma concomitante ou logo na sequência, dar início ao procedimento de regularização fundiária (art. 40 da Lei n. 6.766/79 ou Lei n. 13.465/2017).

ANEXOS

ANEXO 1 - TABELA DE CONFERÊNCIA/CHECK LIST REURB-S EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)²

1) O requerimento de Reurb foi realizado ao Município por algum dos legitimados previstos no art. 14 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
2) O requerimento de Reurb se refere a uma coletividade de imóveis, considerando que não é possível a Reurb individual?	SIM	NÃO	
3) O núcleo objeto do pedido de Reurb alcança área de preservação permanente situada ao longo de curso d'água?	SIM	NÃO	
4) Há prova da consolidação do núcleo urbano informal consolidado (art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
5) Há comprovação da consolidação do núcleo até o dia 22 de dezembro de 2016 (Enunciado n. 5 de Delimitação de APP aprovado pelos membros do MPSC ³)?	SIM	NÃO	

2 Check List desenvolvido com base em documento elaborado pelas Promotoras de Justiça Barbara Elisa Heise e Fernanda Priorelli Soares Togni, quando no exercício da titularidade da 9ª PJ de Chapecó/SC e da 2ª PJ de Papanduva/SC, respectivamente.

3 Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APP EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

6) O procedimento está instruído com a matrícula do imóvel?	SIM	NÃO	
7) Há classificação, caso a caso, da modalidade de Reurb pelo Município (art. 30, I, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
8) Há relatório social dos ocupantes do núcleo informal ou outros documentos que permitam concluir pela ocupação predominante por população de baixa renda (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017, c/c art. 6º, parágrafo único, do Decreto n. 9.310/2018)?	SIM	NÃO	
9) Foi utilizado algum dos institutos jurídicos previstos no art. 15 da Lei n. 13.465/2017 para viabilizar a Reurb?	SIM	NÃO	
10) Há prova de que os proprietários da área, os responsáveis pela implementação do núcleo informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados foram notificados acerca do procedimento de Reurb (art. 31, § 1º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
11) O projeto de regularização fundiária foi aprovado pelo Poder Público Municipal (art. 33, <i>caput</i> , da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

12) O projeto urbanístico, que integra o projeto de regularização, observa os requisitos do art. 36 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
13) O procedimento está instruído com planta e memorial descritivo assinados por profissional legalmente habilitado, com a respectiva ART?	SIM	NÃO	
14) O procedimento conta com projeto de regularização instruído com estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, nos moldes do art. 64, §§ 1º e 2º, da Lei n 12.651/20128 e do art. 11, § 2º, da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
15) Há estudo técnico socioambiental (ETSA)?	SIM	NÃO	
16) O Estudo Técnico Socioambiental observou as Diretrizes elaboradas pelo Centro de Apoio Operacional Técnico do MPSC (disponível em https://www.mpsc.mp.br/etsa/diretrizes-para-o-estudo-tecnico-socioambiental-etsa , acesso em 25 abr. 2023)?	SIM	NÃO	

17) No caso de o núcleo informal alcançar área de unidade de conservação de uso sustentável, há anuência do órgão gestor da unidade, bem como estudo técnico para a comprovação de que as intervenções da regularização importam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 3º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
18) No caso de a ocupação do núcleo informal ter ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa de área de preservação permanente, consistente na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima <i>maximorum</i> (nível de água mais elevado para o qual a barragem foi projetada), foi respeitada (art. 11, § 4º, da Lei n. 13.65/2017)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
19) Há prova de que o núcleo informal não se situa em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa (art. 11, § 5º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

20) Caso o núcleo urbano, ou parcela dele, esteja situado em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, foram realizados estudos técnicos para examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos e foram implementadas as medidas indicadas nesses estudos (art. 39, <i>caput</i> e § 1º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
21) Existe levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de ART ou RRT, que demonstre as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo informal (art. 35, I, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
22) Existe planta do perímetro do núcleo informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível (art. 35, II, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
23) Há estudo de indicação das desconformidades da situação jurídica, urbanística e ambiental (art. 35, III, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

24) Há cronograma físico de serviços e implementação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais (art. 35, IX, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
25) O procedimento está instruído com termo de compromisso devidamente assinado pelos responsáveis pela promoção da regularização, comprometendo-os ao cumprimento do cronograma físico (art. 35, X, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
26) O Município observou todas as etapas da Reurb (art. 28 da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
27) O Município emitiu a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (art. 11, V, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
28) A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) está de acordo com o art. 41 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
29) Há alguma outra consideração a ser analisada?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA

ANEXO 2 - TABELA DE CONFERÊNCIA/CHECK LIST REURB-E EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)⁴

1) O requerimento de Reurb foi realizado ao Município por algum dos legitimados previstos no art. 14 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
2) O requerimento de Reurb se refere a uma coletividade de imóveis, considerando que não é possível a Reurb individual?	SIM	NÃO	
3) O núcleo objeto do pedido de Reurb alcança área de preservação permanente situada ao longo de curso d'água?	SIM	NÃO	
4) Há prova da consolidação do núcleo urbano informal consolidado (art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
5) Há comprovação da consolidação do núcleo até o dia 28 de maio de 2012 (Enunciado n. 5 de Delimitação de APP aprovado pelos membros do MPSC) ⁵ ?	SIM	NÃO	

4 Check List desenvolvido com base em documento elaborado pelas Promotoras de Justiça Barbara Elisa Heise e Fernanda Priorelli Soares Togni, quando no exercício da titularidade da 9ª PJ de Chapecó/SC e da 2ª PJ de Papanduva/SC, respectivamente.

5 Aprovado pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020. Disponível em: [ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APP EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS 2020.pdf](#). Acesso em: 5 abr. 2023.

6) Nas áreas de preservação permanente (APP), há reserva de faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros para cada lado (art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651/2012 e art. 4º, § 7º, do Decreto n. 9.310/2018)?	SIM	NÃO	
7) O procedimento está instruído com a matrícula do imóvel?	SIM	NÃO	
8) Há classificação, caso a caso, da modalidade de Reurb pelo Município (art. 30, I, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
9) Foi utilizado algum dos institutos jurídicos previstos no art. 15 da Lei n. 13.465/2017 para viabilizar a Reurb?	SIM	NÃO	
10) Há prova de que os proprietários da área, os responsáveis pela implementação do núcleo informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados foram notificados acerca do procedimento de Reurb (art. 31, § 1º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
11) O projeto de regularização fundiária foi aprovado pelo Poder Público Municipal (art. 33, caput, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

12) O projeto urbanístico, que integra o projeto de regularização, observa os requisitos do art. 36 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
13) O procedimento está instruído com planta e memorial descritivo assinados por profissional legalmente habilitado, com a respectiva ART?	SIM	NÃO	
14) O processo está instruído com planta e memorial descritivos assinados por profissional legalmente habilitado, com a respectiva ART?	SIM	NÃO	
15) O procedimento conta com projeto de regularização instruído com estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, nos moldes do art. 64, §§ 1º e 2º, da Lei n 12.651/20128 e do art. 11, § 2º, da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
16) Há estudo técnico socioambiental (ETSA)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
17) O Estudo Técnico Socioambiental observou as Diretrizes elaboradas pelo Centro de Apoio Operacional Técnico do MPSC (disponível em https://www.mpsc.mp.br/etsa/diretrizes-para-o-estudo-tecnico-socioambiental-etsa , acesso em 25 abr. 2023)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA

18) No caso de o núcleo informal alcançar área de unidade de conservação de uso sustentável, há anuência do órgão gestor da unidade, bem como estudo técnico para a comprovação de que as intervenções da regularização importam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 3º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
19) No caso de a ocupação do núcleo informal ter ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa de área de preservação permanente, consistente na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima <i>maximorum</i> (nível de água mais elevado para o qual a barragem foi projetada), foi respeitada (art. 11, § 4º, da Lei n. 13.65/2017)?	SIM	NÃO	
20) Caso o núcleo urbano, ou parcela dele, esteja situado em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, foram realizados estudos técnicos para examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos e foram implementadas as medidas indicadas nesses estudos (art. 39, <i>caput</i> e § 1º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA

21) Há prova de que o núcleo informal não se situa em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa (art. 11, § 5º, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
22) Existe levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de ART ou RRT, que demonstre as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo informal (art. 35, I, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
23) Existe planta do perímetro do núcleo informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível (art. 35, II, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
24) Há estudo de indicação das desconformidades da situação jurídica, urbanística e ambiental (art. 35, III, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
25) Há cronograma físico de serviços e implementação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais (art. 35, IX, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

26) O procedimento está instruído com termo de compromisso devidamente assinado pelos responsáveis pela promoção da regularização, comprometendo-os ao cumprimento do cronograma físico (art. 35, X, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
27) Há definição dos responsáveis pela implementação: i) dos sistemas viários; ii) da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários; e iii) das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental e dos estudos técnicos (art. 38, I, II e III, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
28) O procedimento está instruído com termo de compromisso devidamente assinado pelos responsáveis pela promoção da regularização, comprometendo-os ao cumprimento do cronograma físico (art. 35, X, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
29) O Município possui órgão com capacidade técnica para aprovar os estudos referidos no art. 11 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
30) No caso de Reurb-E sobre áreas privadas, a regularização fundiária foi contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados (art. 33, II, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	

31) O Município observou todas as etapas da Reurb (art. 28 da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
32) O Município emitiu a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (art. 11, V, da Lei n. 13.465/2017)?	SIM	NÃO	
33) A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) está de acordo com o art. 41 da Lei n. 13.465/2017?	SIM	NÃO	
34) Há alguma outra consideração a ser analisada?	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA

ANEXO 3 - PESQUISAS SELECIONADAS DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA SOBRE REURB

Pesquisa n. 28/2023

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2023.00007504-5

Órgão de Origem: 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Capinzal/SC

MEIO AMBIENTE. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB). IMPRESCINDIBILIDADE DO ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL QUANDO CONSTATADA A EXISTÊNCIA DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO, TOTAL OU PARCIALMENTE, EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP), EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL, ÁREAS DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS OU ÁREAS DE RISCO (ARTS. 11, § 2º, 12, § 3º, 39 DA LEI DA REURB E OS ARTS. 64 E 65 DO CÓDIGO FLORESTAL). PRESSUPOSTO PARA A FLEXIBILIZAÇÃO DAS FAIXAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE AO LONGO DE CURSOS D'ÁGUA (LEI N. 13.465/17 E ARTS. 64 E 65 DO CÓDIGO FLORESTAL).

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Capinzal/SC, questionando, em síntese, a imprescindibilidade do Estudo Técnico Socioambiental para a regularização fundiária urbana (Reurb). *In verbis*:

Encaminho solicitação de apoio conforme determinação constante no item 2.2 do despacho da ff. 924-930, a saber:

(...) esclarecer sobre os fundamentos apontados pelo referido consórcio, especialmente acerca da afirmação de que o Estudo Técnico Socioambiental (ETSA) “não é condição indispensável para a regularização fundiária urbana, pois, primeiro, o Município deverá, identificar se há realmente núcleos urbanos informais e se a regularização fundiária cabível é de sua responsabilidade” e, ainda, de que, “somente após passar por estes dois crivos, é que se verificará a necessidade dos estudos previstos nos incisos II e III do artigo 35 da Lei n. 13.465/2017”.

É o relatório.

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana que tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Trata-se, pois, de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais** devidamente identificados. Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de

regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. (...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde

a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). **Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).**

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Com efeito, a regularização fundiária urbana (Reurb) é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017) e, ainda, futuramente, sobre a expedição de regularização

fundiária (CRF). A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.



A Reurb compreende duas modalidades: (a) a **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 (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017); e (b) a **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II da Lei n. 13.465/17).

Ademais, o Decreto n. 9.310/2018, que regulamenta a Lei n. 13.465/2017, ao dispor sobre a classificação na modalidade Reurb-S, prevê a possibilidade de o ato do Poder Público Municipal definir ‘população de baixa renda’, não podendo, contudo, a respectiva renda familiar ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente. *In verbis*:

Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País. (grifou-se)

De fato, a modalidade de Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso

concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. *In verbis*:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

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.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes etapas (art. 28 da Lei n. 13.465/17):

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Notadamente em relação ao projeto de regularização fundiária, o art. 35 da Lei n. 13.465/2017 dispõe sobre o conteúdo mínimo necessário, destacando-se, para tanto, a realização dos respectivos estudos técnicos. *In verbis*:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada 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. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§ 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.

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 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.

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Art. 37. Na Reurb-S, caberá 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.

Nesse contexto, portanto, faz-se necessária a análise acerca da existência ou não de área de preservação permanente (APP), de unidades de conservação de uso sustentável, de áreas de proteção de mananciais ou de áreas de risco. Isso porque em tais situações o Estudo Técnico Socioambiental é exigido para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados. É o que enunciam os arts. 11, § 2º, 12, § 3º, 39 da Lei da Reurb e os arts. 64 e 65 do Código Florestal:

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 nº 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. 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.**

Art. 39. 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, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.**

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior (...) (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - 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 conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá **incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:** (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a 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;

VII - a 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;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. (grifou-se)

O Estudo Técnico Socioambiental (anteriormente denominado de diagnóstico socioambiental) é o instrumento capaz de agregar os dados necessários ao diagnóstico e ao prognóstico dos núcleos informais consolidados, sendo pressuposto procedimental à consecução da regularização fundiária de determinada região.

Sobre o tema, notadamente da relevância do estudo técnico socioambiental, cumpre destacar os ensinamentos de S. R. Martins⁶:

[...] um instrumento que permite conhecer o patrimônio ambiental de uma comunidade (atributos materiais e imateriais). É um instrumento de informações, de caráter quantitativo e qualitativo específico para uma dada realidade (não devem ser generalizados) que revela sua especificidade histórica e que reflete a relação da sociedade com o meio ambiente. Devem ser construídos de uma maneira sistêmica, ou seja, considerando as interações entre os elementos (sociais, econômicos, ambientais, culturais, espirituais) da realidade. **Este mapeamento permite avaliar sua qualidade ambiental e sua qualidade de vida, e o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade. O conhecimento da realidade além de ensejar a afirmação da identidade local (conhecimento do patrimônio ambiental) é fundamental no processo de construção da**

6 MARTINS, S. R. Critérios básicos para o diagnóstico socioambiental. Texto base para os Núcleos de Educação Ambiental da Agenda 21 de Pelotas: Formação de coordenadores e multiplicadores socioambientais. 2004.

cidadania ambiental, uma vez que seus elementos são fundamentais para a tomada de decisão por atores públicos e privados na elaboração de alternativas de transformação no sentido de harmonizar a relação entre as pessoas e destas com a biosfera (grifou-se).

Acerca do Estudo Técnico Socioambiental, dispõe o Enunciado n. 6 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

Dessa forma, ainda que o Estudo Técnico Socioambiental não seja necessário para fins de instauração do

procedimento de Reurb, a sua realização será imprescindível por ocasião do Projeto de Regularização Fundiária (art. 35, III, VII e VIII, da Lei n. 13.465/2017), notadamente quando constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em unidades de conservação de uso sustentável, áreas de proteção de mananciais ou áreas de risco (arts. 11, § 2º, 12, § 3º, 39 da Lei da Reurb e os arts. 64 e 65 do Código Florestal).

A título de complementação, cumpre registrar que, atualmente, **com a publicação da Lei n. 14.285/2021, destacam-se 2 (duas) possibilidades de flexibilização das áreas de preservação permanente (APPs): (a) mediante regularização fundiária urbana (Reurb); e (b) mediante definição das faixas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em zona urbana consolidada por meio de lei municipal, observados os requisitos previstos na Lei n. 14.285/2021. Todavia, ambas as possibilidades exigem a elaboração de Estudo Técnico Socioambiental (ETSA), além do cumprimento de outros requisitos exigidos.**

Assim sendo, se o objetivo é a regularização de núcleos urbanos informais em área de preservação permanente (APP), em unidades de conservação de uso sustentável, em áreas de proteção de mananciais ou em áreas de risco, compreende este

Centro de Apoio pela imprescindibilidade do Estudo Técnico Socioambiental.

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante do questionamento da 2ª Promotora de Justiça da Comarca de Capinzal/SC, é possível tecer, em síntese, as seguintes considerações:

O Estudo Técnico Socioambiental (ETSA) é condição indispensável para a regularização fundiária urbana?

O Estudo Técnico Socioambiental não é necessário para fins de instauração do procedimento de Reurb. Todavia, a sua realização é imprescindível por ocasião do Projeto de Regularização Fundiária (art. 35, III, VII e VIII, da Lei n. 13.465/2017), notadamente quando constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em unidades de conservação de uso sustentável, áreas de proteção de mananciais ou áreas de risco (arts. 11, § 2º, 12, § 3º, 39 da Lei da Reurb e os arts. 64 e 65 do Código Florestal).

A título de complementação, cumpre registrar que, atualmente, **com a publicação da Lei n. 14.285/2021, destacam-se 2 (duas) possibilidades de flexibilização das áreas de**

preservação permanente (APPs): (a) mediante regularização fundiária urbana (Reurb); e **(b)** mediante definição das faixas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em zona urbana consolidada por meio de lei municipal, observados os requisitos previstos na Lei n. 14.285/2021. Todavia, **ambas as possibilidades exigem a elaboração de Estudo Técnico Socioambiental (ETSA)**, além do cumprimento de outros requisitos exigidos¹.

Assim sendo, se o objetivo é a regularização de núcleos urbanos informais em área de preservação permanente (APP), em unidades de conservação de uso sustentável, em áreas de proteção de mananciais ou em áreas de risco, compreende este Centro de Apoio pela imprescindibilidade de elaboração do Estudo Técnico Socioambiental.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar

¹ Sobre o assunto, sugere-se a leitura da Pesquisa n. 115/2022.

Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ), incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 31 de março de 2023.

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Pesquisa n. 57/2020

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2020.00018488-4

Órgão de Origem: 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Papanduva/SC

MEIO AMBIENTE. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB - LEI N. 13.465/2017). NATUREZA ADMINISTRATIVA E COLETIVA. PROCEDIMENTO COMPLEXO (VÁRIAS ETAPAS) DESTINADO À REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REURB DE FORMA INDIVIDUALIZADA. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO DE REGULARIZAÇÃO DO ORDENAMENTO URBANO (ARTS. 30, VIII E 182, AMBOS DA CRFB). MODALIDADE DE REURB (REURB-E OU REURB-S): FATOR DETERMINANTE PARA A DEFINIÇÃO DA RESPONSABILIDADE PELO CUSTEIO E PELA IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA USUCAPIÃO E DO PROGRAMA LAR LEGAL: INSTRUMENTOS DESTINADOS APENAS À CONCESSÃO DA TITULARIDADE DO IMÓVEL.

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Papanduva/SC, questionando, em síntese: **a)** quanto à im(possibilidade) de regularização fundiária na forma individualizada e qual o procedimento adequado para a regularização dos imóveis em tais situações; **b)** qual o procedimento a ser adotado quando apenas alguns possuidores desejarem regularizar o imóvel; **c)** quais os instrumentos cabíveis para garantir, ao menos, a titulação aos possuidores;

d) quanto à possibilidade de o Município deflagrar o procedimento da Reurb sem a anuência dos possuidores.

Para tanto, questiona a Promotoria de Justiça:

De ordem da Dra. Fernanda Priorelli Soares Togni, Promotora de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Papanduva, com base no despacho, lei municipal de Papanduva e procedimento de regularização fundiária que seguem anexos, solicito os seguintes esclarecimentos:

a) apesar de não ser o objetivo da Reurb, há algum impedimento para realização da regularização de imóveis de forma individualizada?;

b) em não sendo possível, qual procedimento adotar para regularizar as situações?;

c) como proceder nos casos de núcleos em que apenas alguns possuidores desejam regularizar seu lote enquanto outros não desejam? Em não sendo possível a Reurb individualizada, quais instrumentos seriam possíveis para garantir, ao menos, o direito à titulação dos possuidores interessados?;

d) nesses mesmos casos, o Município pode deflagrar a Reurb no núcleo informal mesmo sem anuência possuidores? Essa possibilidade se encontra dentro do poder de polícia do Município?

É o relatório.

1 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB - LEI N. 13.465/2017) E DA NATUREZA ADMINISTRATIVA E COLETIVA DO INSTRUMENTO

A Lei n. 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária Urbana)² introduziu, no ordenamento jurídico, o conceito de *núcleo urbano informal consolidado em substituição ao de área urbana consolidada*, anteriormente previsto na Lei n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida), parcialmente revogada pela Lei n. 13.465/17 no que tange às disposições sobre Regularização Fundiária.

Com efeito, dentre outros conceitos, a Lei n. 13.465/2017 definiu núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. Veja-se:

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 nº 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 (...) (grifou-se).

No mesmo sentido, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os Enunciados de

² Regulamentada pelo Decreto Federal n. 9.310/2018.

Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados. O Enunciado n. 2 diz:

Núcleo Urbano Informal Consolidado é o **assentamento humano**, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a **natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos**, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável (grifou-se).

A par disso, cumpre registrar que a Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana e tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando-lhes 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.

Como se pode observar, trata-se de um **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais consolidados** devidamente identificados, não sendo possível a regularização, nos termos da Lei n. 13.465/2017, de forma isolada. De fato, além de contrariar os princípios da administração pública, a “regularização” individualizada também não é o objetivo da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017), que institui normas gerais e procedimentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de

construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. (...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Ademais, de acordo com o art. 14 da Lei n. 13.465/17, são legitimados para requerer a regularização fundiária: **a)** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; **b)** 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; **c)** os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; **d)** a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; **e)** e o Ministério Público.

Nesse particular, cumpre observar que, a despeito da possibilidade de o beneficiário da Reurb requerer individualmente a sua instauração, isso não significa que a regularização será individual, mas necessariamente coletiva. O requerimento, ao Município, para a deflagração do procedimento (coletivo) é que pode partir de um único beneficiário. No tocante aos

legitimados para requerer a Reurb, ressalta-se o entendimento do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Assim como já fazia a Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 13.465/2017 ampliou a legitimidade para implementação da regularização fundiária urbana. **Enquanto na Lei nº 6.766/1979 tal dever legal cabia primordialmente ao empreendedor, nos termos do artigo 38, § 3º, e, subsidiariamente, ao poder público municipal ou ao Distrito Federal, nos termos do artigo 40, a novel lei confere tal mister à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e também aos beneficiários, individual ou coletivamente, e às 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.** Obviamente, na prática, a União e os Estados somente terão interesse em promover regularização fundiária em terras de sua propriedade. O que temos verificado é a União e os Estados transferirem a propriedade da área ou firmar convênios para que os Municípios promovam a Reurb, cuidando até mesmo de titular os moradores. **A nova lei indica também como legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.** Não se trata de uma novidade, porque à luz da Lei nº 6.766/1979, os responsáveis pelo assentamento irregular têm o dever jurídico de promover a regularização, bem ainda a reparação dos danos ao meio ambiente causados por eles, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981, sendo caso de responsabilidade civil objetiva. Indica ainda como legitimados a Defensoria Pública e o Ministério Público. Também não se trata de inovação, porque tal legitimidade decorre do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1987 (...)

Assim, **Ministério Público e Defensoria Pública podem requer a Reurb, ou seja, provocar o Município, mediante Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento**

de Conduta, para as ações administrativas que visem à Reurb, em especial a Reurb-S, mas o promovente será o Município, que ficará responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório do RGI, obras de urbanização e tudo o mais que for necessário para se chegar a bom termo na regularização fundiária do assentamento informal. Como se sabe, o Ministério Público e a Defensoria Pública não possuem previsão orçamentária para realizar obras públicas de urbanização, não sendo possível transferir-lhes encargos típicos do Município. A regularização fundiária poderá ser promovida por qualquer dos legitimados, observadas as ressalvas acima sobre os limites da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, quer se trate de imóvel público ou privado (grifou-se).

Com efeito, a Reurb é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017), e, ainda, futuramente sobre a expedição de regularização fundiária (CRF). A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes etapas (art. 28 da Lei n. 13.465/17):

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Como se pode observar, trata-se de um procedimento complexo, com várias etapas e procedimentos, não sendo viável a instauração a fim de regularizar um único imóvel. É o que se extrai, também, dos dispositivos que preveem a elaboração do projeto de regularização fundiária, que deverá conter o projeto urbanístico. Veja-se:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que **demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;**

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com **demonstração das matrículas ou transcrições atingidas**, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada 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. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, **indicação**:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§ 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.

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 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.

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Ademais, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, deverão ser observados, também, os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 (Código Florestal). Vale dizer, havendo núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, é obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito do procedimento 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. 11, § 2º, da Lei n. 13.465/2017).

Acerca do estudo técnico socioambiental, destaca-se o Enunciado n. 6, aprovado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, que diz:

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

Feitas essas considerações, destaca-se que a Reurb compreende duas modalidades: (a) a 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 (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017); e (b) a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II da Lei n. 13.465/17).

A modalidade de Reurb é fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos

legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. É importante destacar, também, a possibilidade de coexistência das duas modalidades em um mesmo núcleo informal (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9.310/2018).

De fato, para a regularização de interesse social (Reurb-S), a Lei n. 13.465/2017 estabelece o benefício da isenção de custas e de emolumentos notariais (art. 13, § 1º). Em relação a essa modalidade, a Lei da Reurb atribui, ainda, ao Poder Público as obrigações de implementação da infraestrutura essencial e de custeio de sua manutenção (art. 37). *In verbis*:

Art. 13, § 1º. Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Art. 37. Na Reurb-S, caberá 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.

De outro lado, na regularização de interesse específico (Reurb-E), as responsabilidades pela implementação de sistemas viários, de infraestrutura essencial e de medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental, bem como pela elaboração de estudos técnicos nas áreas de risco estão na alçada dos beneficiários, restando o ente municipal, portanto, isento de custos sem conotação social. De acordo com o art. 33, parágrafo único, III, da Lei da Reurb, somente quando houver interesse público na Reurb-E, “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”. *In verbis*:

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 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.

Dessa forma, ao receber um requerimento de regularização fundiária urbana (Reurb), ainda que requerida por um único legitimado, o Município deve adotar as providências já mencionadas, procedendo à demarcação do núcleo urbano informal a ser regularizado. Destaca-se, ademais, que o Município pode, também, indeferir o requerimento de casos não adequados (art. 32, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017).

Sugere-se, dessa forma, ao Órgão de Execução solicitante a expedição de recomendação ou a formulação de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) a fim de impedir que o Município proceda à Reurb de forma individualizada, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis.

No mais, a título de complementação acerca da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), inclusive no que se refere aos respectivos marcos temporais, encaminham-se a Pesquisa n. 131/209 e os Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleos Urbanos Informais Consolidados.

2 DO PODER-DEVER DO MUNICÍPIO DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

A regularização fundiária se apresenta como conjunto de medidas adequadas a garantir segurança e dignidade a moradores e a direcionar a ordenada gestão do espaço urbano, com fulcro no princípio fundamental da função social da propriedade, na garantia de seu pleno desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e no direito à moradia dos ocupantes de áreas desconformes com as normas de ordenamento e de ocupação do solo.

Acerca dos objetivos da Reurb, que **devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios**, estabelece o art. 10 da Lei n. 13.465/17:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a

melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A par disso, destaca-se que o Município detém o encargo constitucional de defender a ordem urbanística e promover

o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII e 182, ambos da CRFB).

Em razão disso, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o Município tem o poder-dever de efetuar a fiscalização e a regularização das ocupações irregulares:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LOTEAMENTO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

2. Não merece prosperar o argumento de que o mencionado entendimento jurisprudencial somente diz respeito à Constituição do Estado de São Paulo, eis que o art. 40 da Lei Federal 6.766/79 foi efetivamente analisado por esta Corte ao firmar o entendimento.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 109.078/AC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKI-NA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/08/2016, DJe 25/08/2016).

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE INVADIDA HÁ MAIS DE VINTE ANOS. OMISSÃO DO MUNICÍPIO. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. (...) NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS. DETERMINAÇÃO FEITA PELA LEI 13.465/2017. NÃO ENFRENTAMENTO PELAS INSTÂNCIAS

ORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO.

INVIABILIDADE DO RECURSO ESPECIAL.

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas contra o Município de Manaus em virtude da invasão de área de preservação permanente localizada no Conjunto Hiléia I. **Mantendo a sentença de primeira instância, o Tribunal de origem rejeitou o pedido de retirada dos ocupantes, mas impôs ao Município de Manaus a realização de regularização fundiária, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), bem como de vistoria permanente no local, a fim de evitar novas ocupações.**

2. A tese fundamental apresentada no Recurso Especial é a de que o Poder Judiciário não poderia impor ao Poder Executivo a regularização fundiária.

3. **O STJ tem jurisprudência consolidada no sentido de ser lícito ao Poder Judiciário adotar medidas coercitivas, tendentes à implementação de políticas públicas, em casos nos quais se verifique inescusável omissão estatal.**

Precedentes. A despeito dessa orientação, no caso o recorrente embasa sua tese, de impossibilidade de intervenção judicial e reserva do possível, a partir de princípios constitucionais que não podem ser examinados na via do Recurso Especial. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.473.996/RJ, Rel.

Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14/12/2017; AgRg no AREsp 657.266/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 05/06/2015; REsp 1.408.397/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/9/2015.

4. Quanto à afirmação de que a Lei n. 13.465/2017 estabelecerá “a competência exclusiva do Município de Manaus para definir núcleo urbano informal”, no caso dos autos a determinação de regularização fundiária foi feita pelas

instâncias ordinárias com fundamentação suficiente, bem como a partir da verificação de que “a ocupação, apesar de irregular, perdura há mais de 20 (vinte) anos”.

5. O art. 11, § 2º, da Lei 13.465/2017, que o recorrente invoca, não foi examinado pelas instâncias ordinárias e tampouco opuseram Embargos de Declaração quanto ao ponto, o que inviabiliza o conhecimento dessa parte do Recurso Especial, na forma das Súmulas 282 e 356/STF, aplicáveis por analogia.

6. Mesmo que a matéria pudesse ser enfrentada, **a previsão feita nessa norma, de que a regularização seja precedida de estudos técnicos “que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”, é uma determinação feita à Administração Pública, que a deve observar quando cumpre seu dever**, e não proibição de que o Judiciário corrija omissões institucionais, sobretudo quando duram décadas, como no caso dos autos.

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(REsp 1838195/AM, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2019, DJe 19/12/2019)

De fato, a instalação de núcleos urbanos informais se concretiza diante da omissão do Município quanto ao seu dever constitucional de defender a ordem urbanística e promover o adequado ordenamento territorial do espaço urbano.

Assim, mesmo que os possuidores não tenham interesse na regularização, o Município tem o poder-dever de a ela proceder. Nesse particular, as medidas a serem adotadas dependerão da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E).

Com efeito, conforme mencionado no item 1, a modalidade de Reurb é fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando, dentre outros aspectos, no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. Sobre o assunto, registra-se o art. 33, parágrafo único, da Lei n. 13.465/17:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

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 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.

A esse respeito, entende este Centro de Apoio que, em qualquer modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E), o Município tem o poder-dever de proceder à regularização; contudo, em se tratando de Reurb-E, o Município tem o dever de exigir que o custeio se dê por intermédio de seus beneficiários.

De fato, nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça nos casos de regularização de parcelamento do solo em que o responsável pelo parcelamento do solo irregular/clandestino permaneceu inerte. *In verbis*:

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI LEHMANN (LEI 6.766/79). ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS. (...)

11. Todavia, o voto do relator, eminente Min. Benedito Gonçalves, deixa claro que “não se pode negar a existência de responsabilidade do município quanto à implementação da infra estrutura necessária à regularização do loteamento quando é omissso no dever de fiscalizar o loteador inadimplente”, embora deixando claro que, “na hipótese de loteamento privado irregular, enquanto for possível a responsabilização do loteador, a responsabilidade do Município é subsidiária, à falta de previsão legal pela solidariedade”.

12. Lembra, ainda, que os municípios têm obrigação própria e autônoma quanto à implementação de políticas públicas que têm por fim o saneamento básico e a infraestrutura urbana (artigos 23, inciso IX, 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal; e art. 2º da Lei 10.257/2001).

13. Conclui afirmando que é “oportuno esclarecer que há duas situações distintas. Na primeira, há a possibilidade de a administração municipal agir enquanto é possível cobrar do empreendedor-loteador o cumprimento de suas obrigações. É faculdade sua utilizar recursos públicos para tomar as providências pendentes de competência do loteador, ressarcindo-se do custo. Na segunda, não mais é possível exigir o cumprimento das obrigações pelo loteador, a municipalidade é omissa e o loteamento começa a se efetivar sem a observância das normas legais, com violação do direito à infra-estrutura urbana e lesão aos moradores. Nessa hipótese, o Poder Público Municipal é responsável pela regularização lato sensu do loteamento”.

(...)

16. É encargo inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, consoante previsão do art. 30, VIII, da Constituição. O dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, calçamento de ruas etc. refere-se a todo o território do ente político, e não apenas a esses loteamentos incompletos, de modo a “garantir o bem-estar de seus habitantes”, nos termos do Plano Diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF, atendendo-se aos mais carentes em primeiro lugar.

17. No âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o “direito a cidades sustentáveis” e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, “c”, do Estatuto da Cidade.

18. O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais. A omissão do loteador não gera, por si, prioridade absoluta e automática no confronto com outras demandas preexistentes e relativas à malha urbana. Seria desarrazoado interpretar a lei federal de tal modo a nela enxergar uma

garantia de “fura-fila” no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar-se por desamparar os mais pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental.

19. O art. 40, § 5º, da Lei Lehmann determina que a regularização dos loteamentos deve observar as diretrizes fixadas pela legislação urbanística, sendo inviável impor ao Município descumprimento de suas próprias leis (quando, por exemplo, proíbe a ocupação de certas áreas de risco), por conta tão só de omissão do loteador. 20.

Evidentemente, ao Poder Judiciário não compete, pois seria um despropósito, determinar a regularização de loteamentos clandestinos (não aprovados pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados, assim como nos que estejam em Áreas de Preservação Permanente, de proteção de mananciais de abastecimento público, ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local. A intervenção judicial, nessas circunstâncias, faz-se na linha de exigir do Poder Público a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura - o verdadeiro direito à cidade. 21. Mesmo na hipótese de loteamentos irregulares (aprovados, mas não inscritos ou executados adequadamente), a obrigação do Poder Público restringe-se à infraestrutura para sua inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, iluminação pública etc., de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer na sua atuação saneadora.

22. Mais importante que discutir se há discricionariedade ou dever-poder de regularizar loteamentos (e, sem dúvida, dever-poder existe!) é reconhecer que a atuação da Prefeitura não serve para beneficiar o loteador falto. Sem falar que vai muito além de garantir os direitos dos adquirentes de lotes prejudicados pela omissão, pois incumbe ao Administrador, também por força de

lei, considerar a cidade como um todo e os direitos dos outros munícipes à qualidade urbanístico-ambiental.

23. O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos “padrões de desenvolvimento urbano” (art. 40, caput, in fine, da Lei Lehmann), para cumprir as “funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, caput, da CF). Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, a imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações mais graves e urgentes de degradação urbana e de dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza.

24. Descabe impor ao Município o asfaltamento, por exemplo, de um condomínio de veraneio ou de classe média, se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em um condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante.

25. Compete ao governo local implementar sua legislação urbanística, em especial seu Plano Diretor, à luz das diretrizes constitucionais.

São elas que, no atacado, determinam as prioridades e orientam o direcionamento dos recursos públicos, previstos na legislação orçamentária. Nesse contexto, a intervenção do Judiciário, determinando a atuação da Prefeitura, caberia apenas na hipótese de descumprimento das políticas urbanísticas locais, conforme traçadas nas normas aplicáveis.

26. Há um dever do Município de regularizar os loteamentos, inexistindo margem para discricionariedade. O dever-poder, contudo, não é absoluto, nem mecânico ou cego, competindo à Municipalidade cumpri-lo na forma dos padrões urbanístico-ambientais estabelecidos na legislação local, estadual e federal. Naquelas hipóteses em que os óbices legais não ensejem a regularização, a única solução é a remoção, de modo a garantir habitação digna que respeite as exigências da lei.

27. O correto é as instâncias ordinárias examinarem quais são as obras a serem realizadas. Pode-se tratar de melhorias necessárias, como ruas e iluminação pública para servir aos loteamentos já ocupados por moradores, hipótese em que caberia ao Município implementá-las. Mas também pode-se estar a se referir a vias que atendam lotes ainda não comercializados ou outras obras não essenciais previstas no loteamento aprovado, mas inexistentes no restante da malha urbana, cuja implantação não pode ser imputada ao Poder Público.

28. Não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo este ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei Lehmann).

CONCLUSÃO 29. Pelo exposto e com base no entendimento recentemente adotado pela Primeira Turma apontado nos itens 10 a 13 e na orientação tradicionalmente adotada pela Segunda Turma, que, em verdade, não foi alterado, como apontado nos itens 5 a 9, é possível se definir uma tese.

30. Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas,

esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.

31. Recurso Especial parcialmente provido para restringir a obrigação do Município de executar as obras de infraestrutura somente àquelas essenciais nos termos da legislação urbanística local, compreendendo, no mínimo, ruas, esgoto e iluminação pública, de forma a atender somente os moradores já instalados, não havendo esse dever em relação a parcelas do loteamento irregular eventualmente ainda não ocupadas.

(REsp 1164893/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 01/07/2019)

Dessa forma, vale registrar que o Município é um dos legitimados para a deflagração da Reurb e também o responsável pela tomada de decisões durante o referido procedimento. Assim, ainda que não haja interesse dos beneficiários na regularização fundiária, o Município pode deflagrá-la de ofício, tomando as medidas cabíveis a depender da modalidade de Reurb, sempre em consonância com os objetivos previstos no art. 10 da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito):

a) Reurb-S: O Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, sendo o responsável, inclusive, pela elaboração e pelo custeio do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura essencial.

b) Reurb-E: O Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, devendo exigir dos beneficiários a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial. Se a Reurb-E envolver áreas públicas e se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, devendo, no entanto, efetuar posteriormente a cobrança dos seus beneficiários¹.

Cumprе destacar que o art. 34 da Lei n. 13.465/2017 trata da possibilidade de instalação, no âmbito da administração local, de câmaras para a resolução administrativa dos conflitos.

In verbis:

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais terão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

¹ Art. 76 do Decreto n. 9.310/2018. O Poder Público municipal ou distrital notificará os titulares de domínio ou os responsáveis pelos núcleos urbanos informais consolidados, de interesse específico, existentes na data de publicação deste Decreto, para que, no prazo de noventa dias, protocolem o pedido da Reurb-E acompanhado da documentação e dos projetos necessários, visando à sua análise e sua aprovação. § 1º A critério do Poder Público municipal ou distrital, o prazo previsto no caput para protocolo do pedido da Reurb-E poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período. § 2º Não atendida a notificação prevista neste artigo, o órgão municipal ou distrital responsável poderá tomar as providências para promoção da Reurb-E, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto, sem prejuízo das ações e das penalidades previstas na legislação vigente.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o **caput** deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na [Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#).

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com conseqüente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Por fim, conforme já exposto no item 1, vale registrar que as duas modalidades de Reurb (Reurb-S e Reurb-E) poderão coexistir no mesmo núcleo urbano informal (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9.310/2018), razão pela qual deve o Município, ao receber o requerimento de regularização fundiária, proceder às devidas demarcação e análise para fins de classificação das modalidades (art. 30 da Lei n. 13.465/2017), podendo, inclusive, indeferir o requerimento dos casos que não atendam os requisitos legais para a Reurb, com a indicação das possíveis medidas a serem adotadas (art. 32, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017).

Outrossim, cumpre registrar o entendimento deste Centro de Apoio de que, via de regra, a regularização de loteamentos/desmembramentos irregulares ou clandestinos seguirá o previsto no art. 40 da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), sendo o procedimento de Reurb a exceção. Nesse particular, a título de complementação, encaminha-se a Pesquisa n. 92/2019.

3 DA USUCAPIÃO

A aquisição da propriedade imobiliária pode ocorrer de forma derivada ou de forma originária. Na aquisição derivada, vislumbra-se relação jurídica entre o alienante e o adquirente do bem, havendo a transmissão da propriedade de um sujeito a outro, seguido de registro do título de transferência na circunscrição imobiliária competente. Na aquisição originária da propriedade, por outro lado, não há nenhuma vinculação com o titular anterior, inexistindo conexão jurídica de transmissão.

A usucapião constitui forma de aquisição originária da propriedade, por meio do exercício da posse prolongada e sem oposição pelo período de tempo previsto em lei, a depender da espécie de prescrição aquisitiva. Preenchidos os requisitos legais, a titulação do imóvel é concedida sem que haja a necessidade de regularização urbanística e ambiental.

O e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina tem entendido que a desobediência às normas do parcelamento do solo não constitui óbice à procedência da demanda de usucapião, notadamente quando inexistente a má-fé:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - PROPRIEDADE - USUCAPIÃO - SENTENÇA QUE RECONHECEU IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO POR BURLA AO FISCO E ÀS NORMAS URBANÍSTICAS - EXTINÇÃO TERMINATIVA NO JUÍZO A QUO - INCONFORMISMO DA AUTORA - POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - ÁREA USUCAPIENDA NÃO DESMEMBRADA QUE É INTEGRANTE DE ÁREA MAIOR PERTENCENTE AO ANTIGO PROPRIETÁRIO ALIENANTE - **DESOBEDIÊNCIA ÀS NORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (DESMEMBRAMENTO) - IRRELEVÂNCIA - INOCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ - PREVALÊNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - MODO ORIGINÁRIO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE** - SENTENÇA CASSADA - APELO PROVIDO. Inocorrendo má-fé do autor, a desobediência às normas de parcelamento do solo não obsta a usucapião, o que afasta a impossibilidade jurídica do pedido. Usucapião é modo originário de aquisição da propriedade outorgando o domínio sobre o imóvel de forma livre e desembaraçada de gravames, inexistindo burla ao fisco se inócurrentemá-fé. (TJSC, Apelação Cível n. 0300305-74.2015.8.24.0119, de Garuva, rel. Des. Monteiro Rocha, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 21-02-2017 – grifou-se).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **ALEGADA TENTATIVA DE BURLA AOS REGRAMENTOS DE LOTEAMENTO E ZONEAMENTO MUNICIPAIS. IRRELEVÂNCIA. POSSIBILIDADE DE USUCAPIR MESMO EM DESACORDO COM AS LEIS MUNICIPAIS, DESDE QUE OBSERVADA A BOA-FÉ**

DOS POSSUIDORES. PRIMAZIA DO PRINCÍPIO SOCIAL DA PROPRIEDADE. APELO DESPROVIDO. A legislação restritiva do parcelamento do solo não pode se sobrepor ao mandamento constitucional que ampara a função social da propriedade, principalmente se verificados os requisitos para o sucesso da ação de usucapião. (TJSC, Apelação Cível n. 0005682-20.2007.8.24.0139, de Porto Belo, rel. Des. João Batista Góes Ulysséa, Segunda Câmara de Direito Civil, j. 16-08-2018 – grifou-se).

Todavia, a aquisição originária da propriedade pela usucapião não pode representar permissivo para que, artificialmente, por fraude, leve-se a efeito um parcelamento do solo clandestino sem a necessária observância das disposições da legislação urbanística, de forma que o parcelador se subtraia da necessidade de observância do procedimento exigido.

Nesse sentido, o e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina reiteradamente tem decidido sobre **a inviabilidade de se valer do instituto da usucapião para a realização de parcelamento do solo clandestino, notadamente quando existente contrato de compra e venda de imóvel, revelador da aquisição derivada da propriedade:**

APELAÇÃO CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. EXTINÇÃO DO FEITO NA ORIGEM SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. INSURGÊNCIA DAS AUTORAS. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. ALEGADA A AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO ACERCA DO CONTEÚDO DA PROMOÇÃO MINISTERIAL E A NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. MATÉRIA DE DIREITO. DESNECESSIDADE

DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRELIMINAR AFAS-
TADA. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE QUE OS REQUIS-
ITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA PLEITEADA
ESTÃO SUFICIENTEMENTE DEMONSTRADOS. TESE
RECHAÇADA. ÁREA USUCAPIENDA ADQUIRIDA
DOS PROPRIETÁRIOS REGISTRAIS DO IMÓVEL.
AQUISIÇÃO DERIVADA. INADEQUAÇÃO DA VIA
ELEITA. POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO
DA TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE NO ÂM-
BITO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA.
“A usucapião é forma de aquisição originária da pro-
priedade, ou seja, quando inexistente relação jurídica de
transmissão. Se a parte autora adquire terreno através
de contrato firmado com o proprietário anterior (forma
de aquisição derivada), sendo incontroverso o seu direi-
to de propriedade, inviável o manejo da ação de usuca-
pião, que não se presta para a regularização do imóvel,
com burla das exigências administrativas.” RECURSO
CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n.
0004450-02.2012.8.24.0008, de Blumenau, rel. Des. Haidée
Denise Grin, Sétima Câmara de Direito Civil, j. 27-06-2019
– grifou-se).

APELAÇÃO CÍVEL. **AÇÃO DE USUCAPIÃO. BEM**
TRANSMITIDO POR CONTRATO DE COMPRA E
VENDA. AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DERIVA-
DA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO. RE-
CURSO DO AUTOR. ALEGADO PREENCHIMENTO
DOS REQUISITOS DO ART. 1.238 DO CÓDIGO CI-
VIL. IRRELEVÂNCIA. BEM ADQUIRIDO MEDIAN-
TE CONTRATO DE COMPRA E VENDA. HIPÓTESE
DE AQUISIÇÃO DERIVADA DA PROPRIEDADE.
INEXISTÊNCIA DE PROVA DE QUE O APELANTE
TENHA BUSCADO A TRANSFERÊNCIA DEFINITIVA
MEDIANTE CUMPRIMENTO DO NEGÓCIO JURÍDI-
CO ENTABULADO. VIA INADEQUADA PARA AL-
CANÇAR O TÍTULO DE DOMÍNIO DO IMÓVEL
QUE DERIVA DE RELAÇÃO DE COMPRA E VENDA.
CIRCUNSTÂNCIA A SER REGULARIZADA PELAS

VIAS EXTRAJUDICIAIS, COM REGULARIZAÇÃO DE DESMEMBRAMENTO DA ÁREA ADQUIRIDA, OU, CASO HAJA RESISTÊNCIA DOS TITULARES EM OUTORGAR A ESCRITURA DEFINITIVA, ATRAVÉS DE ADJUDICAÇÃO. PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0002137-32.2013.8.24.0041, de Mafra, rel. Des. André Luiz Dacol, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 28-05-2019 – grifou-se).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. RECURSO DA REQUERENTE. **RECIBO DE PLENA E GERAL QUITAÇÃO SOBRE A GLEBA PERQUIRIDA QUE REVELA O CONTRATO DE COMPRA E VENDA FIRMADO ENTRE A AUTORA E O PROPRIETÁRIO REGISTRAL DO BEM. FORMA DE AQUISIÇÃO DERIVADA DA PROPRIEDADE E, NÃO, ORIGINÁRIA. MEIO PROCESSUAL ELEITO INADEQUADO PARA SE ALCANÇAR O FIM PRETENDIDO (TÍTULO DE DOMÍNIO DO IMÓVEL). PRETENSÃO QUE DEVE SER REGULARIZADA PELAS VIAS REGISTRAS COMUNS E EM OBSERVÂNCIA AS LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS QUE REGULAM A QUESTÃO.** SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. [...] A usucapião é forma de aquisição originária da propriedade, ou seja, quando inexistente relação jurídica de transmissão. Se a parte autora adquire terreno através de contrato firmado com o proprietário anterior (forma de aquisição derivada), sendo incontroverso o seu direito de propriedade, inviável o manejo da ação de usucapião, que não se presta para a regularização do imóvel, com burla das exigências administrativas. (TJSC, Apelação Cível n. 2011.068261-7, da Capital, rel. Des. JORGE LUIS COSTA BEBER, j. 07/03/2013). (TJSC, Apelação Cível n. 0009030-68.2012.8.24.0075, de Tubarão, rel. Des. Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 14-09-2017 – grifou-se).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DO

MÉRITO. TERRENO ADQUIRIDO POR CONTRATO DE COMPRA E VENDA FIRMADO COM O PROPRIETÁRIO DA ÁREA MAIOR MATRICULADA NO REGISTRO DE IMÓVEIS. CARACTERIZAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE POR DERIVAÇÃO. DEMANDA JUDICIAL IMPRESTÁVEL PARA TAL FIM. DOMÍNIO JÁ CONFIRMADO. TENTATIVA DE BURLA À LEGISLAÇÃO QUE REGULA O PARCELAMENTO DO SOLO. NECESSIDADE DE RECOLHER OS TRIBUTOS FISCAIS E REGULARIZAR O BEM NO ÓRGÃO COMPETENTE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO DESPROVIDO. Demonstrado que a aquisição do imóvel se deu por derivação e não de forma originária, ou seja, que a alienação da fração ideal de um terreno se deu por transmissão imobiliária, a ação de usucapião mostra-se inviável para o reconhecimento do direito de propriedade. (TJSC, Apelação Cível n. 2014.073083-8, de Tubarão, rel. Des. João Batista Góes Ulysséa, Segunda Câmara de Direito Civil, j. 20-08-2015).

Dessa forma, ainda que constitua forma de aquisição originária da propriedade, deve-se atentar para que, no caso concreto, a usucapião não seja utilizada como burla às exigências do parcelamento do solo. Nesse particular, encaminha-se, a título de subsídio, a Pesquisa n. 109/2019.

No mais, vale registrar que a usucapião constitui um dos instrumentos a serem possivelmente utilizados no bojo do procedimento da Reurb, nos termos do art. 15 da Lei n. 13.465/17.

4 DO PROGRAMA LAR LEGAL

De outra banda, é necessário tecer alguns esclarecimentos sobre o Programa Lar Legal, existente no âmbito do

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que se restringe à obtenção da regularização da titulação do imóvel, não se confundindo com a regularização fundiária prevista na Lei da Reurb (Lei n. 13.465/17), a qual inclui melhorias urbanísticas e ambientais do núcleo ocupado.

O **Programa Lar Legal**, inicialmente denominado Projeto Lar Legal¹, foi criado pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por meio da Resolução CM n. 11/2008, posteriormente alterada e substituída pela Resolução CM n. 8/2014, com a **finalidade de reconhecimento do domínio sobre imóveis integrantes de loteamentos ou de desmembramentos irregulares e clandestinos**.

Na atualidade, portanto, o Programa Lar Legal é disciplinado pela Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina², que estabelece o procedimento para o reconhecimento do domínio de imóvel urbano ou urbanizado em favor de pessoas

1 Resolução CM n. 4/2019: “Transforma o Projeto Lar Legal em programa permanente do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, altera a Resolução CM n. 8 de 9 de junho de 2014 e a Resolução CM n. 1 de 11 de setembro de 2017 e dá outras providências”.

2 Além da Resolução CM n. 8/2014, versam sobre o Programa Lar Legal a Resolução n. 1/2017, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, a Resolução n. 4/2019 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e a Resolução n. 9/2019 do Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

preponderantemente de baixa renda. É o que enuncia o art. 1º, *caput*, da Resolução CM n. 8/2014:

Art. 1º O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, integrante de loteamento ou desmembramento (fracionamento ou desdobro) não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadrem nos termos do artigo 54 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda, poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução. ([NR - Resolução CM n. 2/2015](#))

O art. 1º, § 5º, da Resolução CM n. 8/2014 exclui, dos objetivos do Programa Lar Legal, a regularização fundiária e ambiental. Por seu turno, o art. 2º da Resolução CM n. 8/2014 afasta a necessidade de cumprimento dos requisitos urbanísticos para o registro do parcelamento do solo, previstos na Lei n. 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Dizem os mencionados dispositivos:

Art. 1º, § 5º, Resolução CM n. 8/2014. Não se inclui nos objetivos do Programa Lar Legal a implantação de planos de regularização fundiária ou ambiental, excluindo-se do rito estabelecido nesta resolução os processos que tenham tal finalidade.” ([NR – Resolução CM n. 4/2019](#))

Art. 2º, Resolução CM n. 8/2014. Na hipótese de reconhecimento do domínio, na forma prevista nesta resolução, o juiz de direito poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei n. 6.766/1979 ou em outros diplomas legais, aí incluído o plano diretor.

A instituição do Programa Lar Legal, no entanto, não tem o condão de excluir a necessidade da regularização fundiária dos núcleos informais consolidados. Ao contrário, a perfectibilização do Lar Legal sedimenta os passos e estabelece aos Municípios a obrigatoriedade de promoção da regularização fundiária nos termos da lei.

Com efeito, a regularização fundiária vai muito além da entrega do título de propriedade e tem como objetivo a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, com vista à reorganização desses espaços e à garantia da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal prévia.

Dessa forma, **ao deflagrar o procedimento de regularização escriturária por meio do Programa Lar Legal, deve o Município estar preparado para, de forma concomitante ou logo na sequência, dar início ao procedimento de regularização fundiária (art. 40 da Lei n. 6.766/79 ou Lei n. 13.465/2017).**

A título de subsídio, encaminha-se, anexa, tabela comparativa do Programa Lar Legal e da Reurb-S, ambos destinados à população de baixa renda, mas, conforme já mencionado, com alcances muito diferentes.

5 DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante dos questionamentos da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Papanduva/SC, é possível tecer as seguintes considerações:

Embora não seja o objetivo da Reurb, há algum impedimento para a realização da regularização de imóveis de forma individualizada? Em não sendo possível, qual procedimento adotar para regularizar as situações?

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana e tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando-lhes 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.

Trata-se de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais consolidados** devidamente identificados, não sendo cabível a sua aplicação de forma isolada.

De fato, além de contrariar os princípios da administração pública, a “regularização” individualizada também não é o objetivo da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017), que institui normas gerais e procedimentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que

proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. (...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem

legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Ademais, de acordo com o art. 14 da Lei n. 13.465/17, são legitimados para requerer a regularização fundiária: **a)** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; **b)** 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; **c)** os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; **d)** a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; **e)** e o Ministério Público.

Nesse particular, cumpre observar que, a despeito da possibilidade de o beneficiário da Reurb requerer individualmente a sua instauração, isso não significa que a regularização será individual, mas necessariamente coletiva. O requerimento,

ao Município, para a deflagração do procedimento (coletivo) é que pode partir de um único beneficiário.

Com efeito, a Reurb é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017), e, ainda, futuramente sobre a expedição de regularização fundiária (CRF).

Como se pode observar, trata-se de um procedimento complexo, com várias etapas e procedimentos, não sendo viável a instauração a fim de regularizar um único imóvel. É o que se extrai, também, dos dispositivos que preveem a elaboração do projeto de regularização fundiária e do projeto urbanístico (arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/2017).

Dessa forma, ao receber um requerimento de regularização fundiária urbana (Reurb), ainda que requerida por um único legitimado, o Município deve adotar as providências relacionadas no item 1, procedendo à demarcação do núcleo urbano informal a ser regularizado. Destaca-se, ademais, que o

Município pode, também, indeferir o requerimento de casos não adequados (art. 32, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017).

Sugere-se, dessa forma, ao Órgão de Execução solicitante a expedição de recomendação ou a formulação de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) a fim de impedir que o Município proceda à Reurb de forma individualizada, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis.

No mais, a título de complementação acerca da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), inclusive no que se refere aos respectivos marcos temporais, encaminham-se a Pesquisa n. 131/209 e os Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleos Urbanos Informais Consolidados.

Como proceder em casos de núcleos em que apenas alguns possuidores desejam regularizar o seu lote? O Município pode deflagrar a Reurb no núcleo informal mesmo sem a anuência dos possuidores? Essa possibilidade se encontra dentro do poder de polícia do Município?

O Município detém o encargo constitucional de defender a ordem urbanística e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII e 182, ambos da CRFB).



Em razão disso, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o Município tem o poder-dever de efetuar a fiscalização e a regularização de ocupações irregulares (ementas transcritas no item 2).

De fato, a instalação de núcleos urbanos informais se concretiza diante da omissão do Município quanto ao seu dever constitucional de defender a ordem urbanística e promover o adequado ordenamento territorial do espaço urbano.

Assim, mesmo que os possuidores não tenham interesse na regularização, o Município tem o poder-dever de a ela proceder. Nesse particular, as medidas a serem adotadas dependerão da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E).

Com efeito, conforme mencionado no item 1, a modalidade de Reurb é fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando, dentre outros aspectos, no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada.

Dessa forma, vale registrar que o Município é um dos legitimados para a deflagração da Reurb e também o responsável pela tomada de decisões durante o referido procedimento. Assim, ainda que não haja interesse dos beneficiários na regularização fundiária, o Município pode deflagrá-la de ofício, tomando as medidas cabíveis a depender da modalidade de Reurb,

sempre em consonância com os objetivos previstos no art. 10 da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito):

a) Reurb-S: O Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, sendo o responsável, inclusive, pela elaboração e pelo custeio do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura essencial.

b) Reurb-E: O Município tem o poder-dever de regularização do núcleo urbano informal, devendo exigir dos beneficiários a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial. Se a Reurb-E envolver áreas públicas e se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, devendo, no entanto, efetuar posteriormente a cobrança dos seus beneficiários³.

3 Art. 76 do Decreto n. 9.310/2018. O Poder Público municipal ou distrital notificará os titulares de domínio ou os responsáveis pelos núcleos urbanos informais consolidados, de interesse específico, existentes na data de publicação deste Decreto, para que, no prazo de noventa dias, protocolem o pedido da Reurb-E acompanhado da documentação e dos projetos necessários, visando à sua análise e sua aprovação. § 1º A critério do Poder Público municipal ou distrital, o prazo previsto no caput para protocolo do pedido da Reurb-E poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período. § 2º Não atendida a notificação prevista neste artigo, o órgão municipal ou distrital responsável poderá tomar as providências para promoção da Reurb-E, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto, sem prejuízo das ações e das penalidades previstas na legislação vigente.

Cumprе destacar que o art. 34 da Lei n. 13.465/2017 trata da possibilidade de instalação, no âmbito da administração local, de câmaras para a resolução administrativa dos conflitos.

Outrossim, cumpre registrar o entendimento deste Centro de Apoio de que, via de regra, a regularização de loteamentos/desmembramentos irregulares ou clandestinos seguirá o previsto no art. 40 da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), sendo o procedimento de Reurb a exceção. Nesse particular, a título de complementação, encaminha-se a Pesquisa n. 92/2019.

Quais os possíveis instrumentos destinados a garantir ao menos a titulação dos possuidores interessados?

Teceram-se, nos itens 3 e 4 da presente solicitação de apoio, breves considerações acerca da usucapião e do Programa Lar Legal, ambos destinados à regularização da titularidade de imóveis, observadas as restrições normativas e jurisprudenciais nos casos concretos.

A usucapião constitui forma de aquisição originária da propriedade por meio do exercício da posse prolongada e sem oposição pelo período de tempo previsto em lei a depender da espécie de prescrição aquisitiva. Preenchidos os requisitos legais,

a titularização do imóvel é concedida sem que haja a necessidade de regularização urbanística e ambiental.

Todavia, a aquisição originária da propriedade pela usucapião não pode representar permissivo para que, artificialmente, por fraude, leve-se a efeito um parcelamento do solo clandestino sem a necessária observância das disposições da legislação urbanística, de forma que o parcelador se subtraia da necessidade de observância do procedimento exigido.

Nesse sentido, o e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina reiteradamente tem decidido sobre **a inviabilidade de se valer do instituto da usucapião para a realização de parcelamento do solo clandestino, notadamente quando existente contrato de compra e venda de imóvel, revelador da aquisição derivada da propriedade.**

Dessa forma, ainda que constitua forma de aquisição originária da propriedade, deve-se atentar para que, no caso concreto, a usucapião não seja utilizada como burla às exigências do parcelamento do solo. Nesse particular, encaminha-se, a título de subsídio, a Pesquisa n. 109/2019.

No mais, vale registrar que a usucapião constitui um dos instrumentos a serem possivelmente utilizados no bojo do procedimento da Reurb, nos termos do art. 15 da Lei n. 13.465/17.



Por seu turno, o **Programa Lar Legal**, inicialmente denominado Projeto Lar Legal⁴, foi criado pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por meio da Resolução CM n. 11/2008, posteriormente alterada e substituída pela Resolução CM n. 8/2014, com a **finalidade de reconhecimento do domínio sobre imóveis integrantes de loteamentos ou de desmembramentos irregulares e clandestinos**.

A instituição do Programa Lar Legal, no entanto, não exclui a necessidade de se proceder à regularização fundiária daqueles núcleos informais consolidados. Ao contrário, a perfectibilização do Lar Legal sedimenta os passos e estabelece aos Municípios a obrigatoriedade de promoção da regularização fundiária nos termos da lei.

A regularização fundiária, por sua vez, vai muito além da entrega do título de propriedade e tem como objetivo a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, com vista à organização desses espaços e à garantia da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal prévia.

4 Resolução CM n. 4/2019: “Transforma o Projeto Lar Legal em programa permanente do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, altera a Resolução CM n. 8 de 9 de junho de 2014 e a Resolução CM n. 1 de 11 de setembro de 2017 e dá outras providências”.

Dessa forma, ao deflagrar o procedimento de regularização escriturária por meio do Programa Lar Legal, deve o Município estar preparado para, de forma concomitante ou logo na sequência, dar início ao procedimento de regularização fundiária (art. 40 da Lei n. 6.766/79 ou Lei n. 13.465/2017).

A título de subsídio, encaminha-se, anexa, tabela comparativa do Programa Lar Legal e da Reurb-S, ambos destinados à população de baixa renda, mas, conforme já mencionado, com alcances bastante diferentes.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ),

incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 06 de julho de 2020.

[assinado digitalmente]

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Pesquisa n. 94/2021

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2021.00017377-0

Órgão de Origem: 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Xanxerê/SC

MEIO AMBIENTE URBANO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. POSSIBILIDADE DE COEXISTÊNCIA DAS MODALIDADES DE REURB-S E REURB-E EM UM MESMO NÚCLEO URBANO INFORMAL. CONTRATAÇÃO E CUSTEIO DA REGULARIZAÇÃO SOB ENCARGO DOS POTENCIAIS BENEFICIÁRIOS DE LOTES CLASSIFICADOS COMO REURB-E (ART. 33, § 1º, II, DA LEI N. 13.465/2017). POSSIBILIDADE DE ENCARGO DA REGULARIZAÇÃO INTEGRAL DO NÚCLEO PELO MUNICÍPIO, NA HIPÓTESE DE EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, COM EXIGÊNCIA DO RESSARCIMENTO DOS CUSTOS PELOS BENEFICIÁRIOS DA REURB-E, INCLUSIVE MEDIANTE TERMO DE COMPROMISSO. FORMA DE COBRANÇA E CRITÉRIOS PARA QUANTIFICAÇÃO DOS CUSTOS SUJEITOS À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS RELACIONADOS À REURB (ART. 34 DA LEI N. 13.465/2017).

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Xanxerê/SC, questionando, em síntese: a) a forma de proceder à cobrança das despesas com a regularização fundiária urbana quando coexistentes, no mesmo núcleo urbano informal, as modalidades Reurb-S e

Reurb-E; e b) os critérios e a base de cálculo a serem utilizados para a quantificação e o eventual ressarcimento dos custos suportados pelo Município em relação aos beneficiários dos lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E).

Indaga a Promotoria de Justiça:

(...) solicita-se a este Centro de Apoio a elaboração de estudo que responda aos seguintes questionamentos:

a) considerando que a REURB instaurada sobre a matrícula n. XXXX, nos termos do Decreto Municipal n. 208/2021, foi declarada de interesse social e também de interesse específico, de que forma pode ser efetuada a cobrança prevista no art. 33, II, da Lei n. 13.465/2017?

b) quais os critérios/base de cálculo a serem utilizados para quantificação e eventual ressarcimento dos custos suportados pelo Município de Xanxerê na regularização da área em relação aos beneficiários dos lotes classificados como de interesse específico.

É o relatório.

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana que tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Trata-se, portanto, de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais** devidamente identificados. Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares.
(...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Com efeito, a regularização fundiária urbana (Reurb) é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017), e, ainda, futuramente sobre a expedição de regularização fundiária (CRF). A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes etapas (art. 28 da Lei n. 13.465/17):

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Feitas essas considerações, destaca-se que a Reurb compreende duas modalidades: (a) a **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 (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017); e (b) a **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II da Lei n. 13.465/17).

A modalidade de Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada.

De fato, para a regularização de interesse social (Reurb-S), a Lei n. 13.465/2017 estabelece o benefício da isenção de custas e de emolumentos notariais (art. 13, § 1º). Em relação a essa modalidade, a Lei da Reurb atribui, ainda, ao Poder Público as obrigações de implementação da infraestrutura essencial e de custeio de sua manutenção (art. 37). *In verbis*:

Art. 13, § 1º. Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Art. 37. Na Reurb-S, caberá 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.

De outro lado, na regularização de interesse específico (Reurb-E), as responsabilidades pela implementação de sistemas viários, de infraestrutura essencial e de medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental, bem como pela elaboração de estudos técnicos nas áreas de risco estão na alçada dos beneficiários, restando o ente municipal isento de custeios sem conotação social.

A par disso, extrai-se do art. 33 da Lei n. 13.465/2017 que, na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e

custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, e que, quando houver áreas públicas e interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implementação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. Também se vislumbra a faculdade de os beneficiários da Reurb-S promoverem, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial. *In verbis*:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: [\(Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; [\(Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

a) (revogada); [\(Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

b) (revogada); [\(Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

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.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (grifou-se)

É importante destacar, ainda, a **possibilidade de coexistência das duas modalidades de Reurb – Reurb-E e Reurb-S – em um mesmo núcleo informal** (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9.310/2018). Para tanto, a critério do Município, a classificação da Reurb poderá ser feita de forma integral, por partes, ou, ainda, de forma isolada por unidade imobiliária, podendo haver, no mesmo núcleo urbano informal, as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população baixa observe as regras da Reurb-S, e o restante do núcleo, as regras da Reurb-E. Nesse sentido, estabelece o art. 5º, §§ 4º e 7º, do Decreto n. 9.310/2018:

Art. 5º (...)

§ 4º.

No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.

(...)

§ 7º **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 forma isolada por unidade imobiliária.** (grifou-se)

De fato, o Município detém o encargo constitucional de defesa da ordem urbanística e de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII e 182, ambos da CRFB). Por tal razão, inclusive, a Lei n. 13.465/2017 também prevê a possibilidade de o Município proceder à regularização de loteamento ou de desmembramento não autorizado ou executado sem observância dos parâmetros legais, ocasião em que deverá ocorrer o ressarcimento ao Município. *In verbis*:

Art. 79, Lei n. 13.465/18. O Poder Público municipal ou distrital, se desatendida pelo loteador a notificação a que se referem o caput e o § 2º do art. 77, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância às determinações do ato administrativo de licença, **para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e em defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.**

§ 1º O Poder Público municipal, ou o distrital, que promover a regularização na forma estabelecida neste artigo, fará jus, por meio de autorização judicial, ao levantamento das prestações depositadas, com os acréscimos de juros e de correção monetária, a título de ressarcimento pelas importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou

expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou o desmembramento.

§ 2º Na hipótese de as importâncias despendidas pelo Poder Público municipal ou distrital para regularizar o loteamento ou desmembramento não serem integralmente ressarcidas com o levantamento a que se refere o § 1º, o valor que faltar será exigido do loteador, conforme o disposto no art. 47 da Lei nº 6.766, de 1979 .

§ 3º Na hipótese de o loteador não cumprir o estabelecido no § 2º, o Poder Público municipal ou distrital poderá receber as prestações dos adquirentes até o valor devido.

§ 4º O Poder Público municipal ou distrital, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento e o ressarcimento integral de importâncias despendidas ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários. (grifou-se).

Nesse contexto, portanto, entende este Centro de Apoio que os beneficiários de lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E) poderão contratar e arcar com os custos da regularização de forma direta, conforme art. 33, § 1º, II, da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito), ou, então, **considerando o interesse público na regularização integral do núcleo urbano informal em que coexistentes as duas modalidades de Reurb**, o Município poderá proceder à regularização com a implementação da infraestrutura essencial, com a posterior cobrança de seus beneficiários, aplicando-se, in casu, o disposto no art. 33, § 1º, III, da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito), ainda que não se trate de imóvel público.

Outrossim, ressalta-se que eventual necessidade de ressarcimento ao Município dependerá das obras realizadas no caso concreto. Do mesmo modo, a forma pela qual o Município irá proceder à cobrança pelos custos despendidos em relação aos lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E) está na alçada de sua discricionariedade administrativa.

Igualmente, compreende-se que se encontra na alçada do Poder Público Municipal a fixação de critérios/base de cálculo a serem utilizados para a quantificação e o eventual ressarcimento dos custos suportados com a regularização fundiária de lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E), destacando-se, como possibilidades, a utilização de parâmetros relacionados ao tamanho do imóvel a ser regularizado e à dimensão de sua frente com vias públicas.

Ressalta-se, ademais, a possibilidade de criação, pelos Municípios, de câmaras de prevenção e de resolução administrativa de conflitos referentes à Reurb, objetivando a composição e a solução consensual, nos termos do art. 34 da Lei n. 13.465/2017¹.

¹ Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na [Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#). § 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF. § 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante dos questionamentos da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Xanxerê/SC, é possível tecer, em síntese, as seguintes considerações:

a) Considerando que a REURB instaurada sobre a matrícula n. XXXXXX, nos termos do Decreto Municipal n. 208/2021, foi declarada de interesse social e também de interesse específico, de que forma pode ser efetuada a cobrança prevista no art. 33, II, da Lei n. 13.465/2017?

Extrai-se do art. 33 da Lei n. 13.465/2017 que, na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, e que, quando houver áreas públicas e interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implementação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. Também se vislumbra a faculdade de os beneficiários da Reurb-S promoverem, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos

mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb. § 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição. § 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial.

É importante destacar, ainda, **a possibilidade de coexistência das duas modalidades de Reurb – Reurb-E e Reurb-S – em um mesmo núcleo informal** (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9.310/2018). Para tanto, a critério do Município, a classificação da Reurb poderá ser feita de forma integral, por partes, ou, ainda, de forma isolada por unidade imobiliária, podendo haver, no mesmo núcleo urbano informal, as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população baixa observe as regras da Reurb-S, e o restante do núcleo, as regras da Reurb-E (art. 5º, §§ 4º e 7º, do Decreto n. 9.310/2018).

De fato, o Município detém o encargo constitucional de defesa da ordem urbanística e de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 30, VIII e 182, ambos da CRFB). Por tal razão, inclusive, a Lei n. 13.465/2017 também prevê a possibilidade de o Município proceder à regularização de loteamento ou de desmembramento não autorizado ou executado sem observância dos parâmetros legais, ocasião em que deverá ocorrer o ressarcimento ao Município.

Nesse contexto, portanto, entende este Centro de Apoio que os beneficiários de lotes classificados como de

interesse específico (Reurb-E) poderão contratar e arcar com os custos da regularização de forma direta, conforme art. 33, § 1º, II, da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito), ou, então, **considerando o interesse público na regularização integral do núcleo urbano informal em que coexistentes as duas modalidades de Reurb**, o Município poderá proceder à regularização com a implementação da infraestrutura essencial, com a posterior cobrança de seus beneficiários, aplicando-se, *in casu*, o disposto no art. 33, § 1º, III, da Lei n. 13.465/2017 (acima transcrito), ainda que não se trate de imóvel público.

Outrossim, ressalta-se que eventual necessidade de ressarcimento ao Município dependerá das obras realizadas no caso concreto. Do mesmo modo, a forma pela qual o Município irá proceder à cobrança pelos custos despendidos em relação aos lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E) está na alçada de sua discricionariedade administrativa.

b) Quais os critérios/base de cálculo a serem utilizados para quantificação e eventual ressarcimento dos custos suportados pelo Município de Xanxerê na regularização da área em relação aos beneficiários dos lotes classificados como de interesse específico.

Entende este Centro de Apoio que, sem prejuízo de posterior verificação quanto à legalidade do critério utilizado

pelo Município, a fixação de critérios/base de cálculo a serem utilizados para a quantificação e o eventual ressarcimento dos custos suportados com a regularização fundiária de lotes classificados como de interesse específico (Reurb-E) se encontra na alçada do Poder Público Municipal, destacando-se, como possibilidades, a utilização de parâmetros relacionados ao tamanho do imóvel a ser regularizado e à dimensão de sua frente com vias públicas.

Ressalta-se, ademais, a possibilidade de criação, pelos Municípios, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos referentes à Reurb, objetivando a composição e solução consensual, nos termos do art. 34 da Lei n. 13.465/2017².

2 Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na [Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#). § 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF. § 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb. § 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição. § 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.



A título de complementação acerca da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), sugere-se a leitura da Pesquisa n. 88/2020, disponível na Intranet deste Centro de Apoio (material de apoio/material de apoio por assunto/urbanístico)³.

Por fim, considerando que as manifestações lançadas pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME) têm cunho eminentemente jurídico, eventual análise técnica do caso analisado pela Promotoria de Justiça, poderá ser encaminhada ao Centro de Apoio Técnico (CAT), que conta com equipe especializada para tanto.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ),

3 Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/Solicita%C3%A7%C3%A3odeApoio8820201PJIBIRAMA-APP-flexibiliza%C3%A7%C3%A3oapenasporReurb.pdf>

incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 16 de julho de 2021.

[assinado digitalmente]

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Pesquisa n. 97/2022

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2022.00030169-4

Órgão de Origem: 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Imbituba/SC

MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL. DIREITO URBANÍSTICO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB (LEI N. 13.465/2017). DIFERENÇA ENTRE OS INSTITUTOS DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA E DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO CONCRETO E DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS DE REURB.

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Imbituba/SC, questionando, em síntese, a viabilidade de regularização fundiária urbana (Reurb) no caso concreto analisado, a necessidade de observância do marco temporal para a utilização dos instrumentos da legitimação fundiária e da legitimação da posse, bem como as alternativas para regularização.

Para tanto, relata e questiona a Promotoria de Justiça:

De início cabe esclarecer que havendo comprovação da implantação de um loteamento clandestino e por loteadores conhecidos, esta Promotoria de Justiça tem atuado para fazer valer as disposições da Lei 6.766/79.

Ocorre que, em alguns casos, apesar da comprovação de implantação do empreendimento e da identificação dos loteadores, a gleba onde ocorreu o parcelamento do solo NÃO possui matrícula junto aos cartórios de registro

de imóveis (o que inviabiliza a regularização pela Lei 6.766/79) E o núcleo aparentemente NÃO está consolidado dentro dos marcos temporais. Todavia, apesar da ausência de consolidação em 2012/2016, atualmente são áreas ocupadas por diversas pessoas, com construções de imóveis e algumas até com matrícula individual junto ao Cartório de Registro de Imóveis, através de usucapião individual.

Nesses casos, existe possibilidade de se concordar com a regularização fundiária pela lei de REURB? Os marcos temporais devem ser observados tanto na legitimação fundiária, quanto na legitimação de posse? Ou apenas na primeira? Qual o entendimento deste Centro de Apoio sobre a(s) forma(s) de regularização nesses casos e quais eventuais pedidos deveriam ser formulados nas ações civis públicas nesse sentido.

É o relatório.

1 DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana que tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Trata-se, pois, de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais** devidamente identificados. Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares.
(...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Com efeito, a regularização fundiária urbana (Reurb) é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017) e, ainda, futuramente, sobre a expedição de regularização fundiária (CRF). A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo

legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes etapas (art. 28 da Lei n. 13.465/17):

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de

imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Destaca-se, ainda, que a Reurb compreende duas modalidades: (a) a **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 (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017); e (b) a **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II da Lei n. 13.465/17).

Ademais, o Decreto n. 9.310/2018, que regulamenta a Lei n. 13.465/2017, ao dispor sobre a classificação na modalidade Reurb-S, prevê a possibilidade de o ato do Poder Público Municipal definir ‘população de baixa renda’, não podendo, contudo, a respectiva renda familiar ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente. *In verbis*:

Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. **A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País.** (grifou-se)

De fato, a modalidade de Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. *In verbis*:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: ([Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; ([Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

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.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

Além disso, cumpre registrar que, no âmbito da Reurb, poderão ser empregados instrumentos necessários para o seu êxito. Nesse contexto, o art. 15 da Lei n. 13.465/2017, de forma exemplificativa, prevê:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos [arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#) , dos [arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#) , e do [art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#) ;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos [§§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do [art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#) ;

V - o consórcio imobiliário, nos termos do [art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#) ;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do [inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962](#);

VII - o direito de preempção, nos termos do [inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#);

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do [inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#) ;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do [§ 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#) ;

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do [art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#);

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da [alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

A par disso, faz-se necessária a análise acerca da existência ou não de área de preservação permanente (APP). Se o núcleo estiver situado em área de preservação permanente (APP), para fins de verificação quanto ao cabimento da Reurb e da possibilidade de flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64, § 2º, e 65, § 1º, ambos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ao longo dos cursos d'água, **é imprescindível observar a data da consolidação da ocupação, bem como a presença ou não dos demais pré-requisitos da Reurb.**

Com efeito, a regularização dos referidos núcleos em área de preservação permanente (APP) deverá **observar o respectivo marco temporal, a depender da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E)**, além dos demais requisitos legais. Sobre esse assunto, destaca-se o Enunciado n. 5 de Delimitação de

Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até **22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população NÃO qualificada como baixa renda**, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, “d”, todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal (grifou-se).

Quanto à flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) em núcleos urbanos consolidados, vale destacar, ainda, o teor dos Enunciados n. 3 e n. 4 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovados pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020, que dizem:

ENUNCIADO 3: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO NÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população não considerada de baixa renda, com incidência sobre áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, aplica-se a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651, desde que cumprido o procedimento legal e observados os marcos temporais, a realização de estudo técnico socioambiental, bem como a inexistência de riscos no local.

ENUNCIADO 4: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis situados em núcleos urbanos consolidados ocupados preponderantemente por população de baixa renda, a legislação municipal poderá exigir a manutenção de faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água de, no mínimo, 15 (quinze) metros, observado o interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco.

Parágrafo Primeiro. Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, é condição indispensável à aprovação da regularização ambiental a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados, devendo os Municípios promover os investimentos necessários, nos termos do art. 39, § 1º, da Lei n. 13.465/17.

Parágrafo Segundo. Na hipótese de o estudo técnico socio-ambiental constatar a impossibilidade de eliminação, de correção ou de administração dos riscos, devem os Municípios proceder à realocação dos ocupantes, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei n. 13.465/17.

Vale registrar, também, que, em relação às edificações construídas com observância das margens de preservação permanente previstas na legislação mais restritiva vigente à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente (APP).

Nesse sentido, dispõe o Enunciado n. 7 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 7: DAS OBRAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A VIGÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ANTERIOR
Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou rurais com finalidade urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias

necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente.

Registre-se, ademais, que a flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64, § 2º, e 65, § 1º, ambos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ao longo dos cursos d'água, **não é autoaplicável**, exigindo a deflagração e a conclusão do procedimento administrativo específico (Reurb), bem como a elaboração de estudo técnico socioambiental conclusivo pela consolidação do núcleo (dentro do respectivo marco temporal) e pela possibilidade de sua regularização, além da observância de todos os demais requisitos para a Reurb.

O Estudo Técnico Socioambiental constitui pressuposto procedimental imprescindível para a flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) em núcleos urbanos informais consolidados, devidamente identificados por meio do procedimento administrativo da Reurb. Anteriormente denominado de diagnóstico socioambiental, o Estudo Técnico Socioambiental, conforme já dito, é o instrumento capaz de agregar os dados necessários ao diagnóstico e ao prognóstico dos núcleos informais consolidados.

Acerca do Estudo Técnico Socioambiental, dispõe o Enunciado n. 6 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado

pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

Feitas essas considerações, analisar-se-ão, a seguir, os instrumentos da legitimação fundiária e da legitimação da posse, ambos previstos no art. 15 da Lei n. 13.465/2017 como institutos a serem empregados no âmbito da Reurb.

2 DOS INSTRUMENTOS DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA E DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE

A **legitimação fundiária** constitui **forma originária de aquisição** do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público àquele que detiver, em área pública, ou possuir, em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal.

Trata-se de instituto jurídico (art. 15, I, da Lei n. 13.465/2017) instituído pela Lei n. 13.465/2017 e que **somente poderá ser empregado no âmbito da Reurb**. Além disso, a Lei n. 13.465/2017 estabeleceu, de forma expressa, **a necessidade de observância do marco temporal de 22 de dezembro de 2016**; vale dizer, portanto, que o instituto da legitimação fundiária somente poderá ser utilizado no tocante aos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016 (art. 23 da Lei n. 13.465/2017).

De acordo com o Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, elaborado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁴, a legitimação fundiária é aplicável para as duas modalidades de Reurb:

A lei estabelece alguns requisitos para a legitimação fundiária, prevendo que ela é possível tanto na Reurb-E, quanto na Reurb-S. Em se tratando de Reurb-S, a legitimação fundiária gratuita de imóvel público ou privado depende da demonstração de que: I - o beneficiário não seja

4 MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAf. Edição Especial: Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, fev. 2018.

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. Em se tratando de Reurb-E, a legitimação fundiária de áreas privadas depende do reconhecimento do usucapião e também do atendimento dos requisitos insertos nos incisos do § 1º do artigo 23, não sendo justo tratar-se de forma mais rigorosa a Reurb-S, mediante estabelecimento de condições e requisitos, e dispensar quaisquer exigências no caso de Reurb-E. No caso de Reurb-E em áreas públicas, a legitimação fundiária depende do pagamento de preço definido pelo poder público proprietário, conforme regulamentação a ser estabelecida por cada ente, ficando patente que não se trata de aquisição originária, mas verdadeira compra e venda.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ainda destaca no referido Guia:

É importante que se esclareça ab initio que a legitimação fundiária é uma forma de titulação da propriedade do lote ou unidade imobiliária decorrente de prévio procedimento de regularização fundiária, ou seja, a legitimação fundiária, per se, não é apta a promover regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, podendo ser usada apenas como forma de titulação do beneficiário da Reurb após a finalização do procedimento de regularização fundiária devidamente registrado na matrícula da gleba ocupada e da abertura da matrícula individual do lote ou unidade a ser titulada. A lei dispõe que a legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição da propriedade.

Por outro lado, a **legitimação de posse** constitui ato do poder público destinado a conferir título de **reconhecimento da posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em direito real de propriedade**, nos termos da Lei n. 13.465/2017. Em se tratando de reconhecimento de posse, não se aplica, portanto, aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (art. 25 da Lei n. 13.465/2017).

Os arts. 26 e 27 da Lei n. 13.465/2017 tratam da conversão da legitimação de posse em título de propriedade, *in verbis*:

Art. 26. 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](#), independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo [art. 183 da Constituição Federal](#), o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º 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. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Sobre a legitimação de posse, dispõe o Guia elaborado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁵:

A legitimação de posse já estava prevista na Lei Federal nº 11.977/2009. Tem por finalidade apenas reconhecer a posse do ocupante de área privada que não tenha ainda adquirido a propriedade pelo usucapião, hipótese em que o poder público não poderá conferir imediatamente a propriedade, por meio do já estudado instrumento da legitimação fundiária. Não é um instrumento de regularização fundiária, mas instrumento de titulação da posse, visando a assegurar a permanência do ocupante de um núcleo urbano informal consolidado, objeto de regularização fundiária.

(...)

A legitimação de posse não é concedida no caso de imóvel público ocupado, pois, como acima dito, seu principal objetivo é a conversão em propriedade, pela via do usucapião. Considerando que essa conversão automática perante o CRGI não é possível em caso de imóvel público, a lei afasta a possibilidade de utilização nestes casos. Não sendo interesse do poder público legitimar o domínio do ocupante de imóvel público pela via da legitimação fundiária, poderá usar outros instrumentos jurídicos para regularizar a posse, a exemplo da concessão especial para fins de moradia, prevista na MP 2.220/2001 ou a concessão do direito real de uso, previsto no Decreto-Lei 271/1967. É importante que se diga que o instrumento da legitimação de posse estava muito mais bem regulamentado na

⁵ MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, fev. 2018.

Lei nº 11.977/2009. Considerando as lacunas da Lei nº 13.465/2017, entendemos que não há impedimentos de que sejam aplicadas, no procedimento de conversão da posse em propriedade perante o CRGI competente, as disposições dos artigos 59 e 60 da Lei nº 11.977.

Dessa forma, enquanto a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público àquele que detiver, em área pública, ou possuir, em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal, exclusivamente no âmbito da Reurb (art. 15, I, da Lei n. 13.465/2017), a legitimação de posse constitui ato do poder público destinado a conferir título de **reconhecimento da posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em direito real de propriedade**, nos termos da Lei n. 13.465/2017.

Além disso, **para o reconhecimento da legitimação fundiária é necessária a comprovação da consolidação da unidade imobiliária integrante do núcleo urbano informal existente em 22 de dezembro de 2016** (art. 23 da Lei n. 13.465/2017), **requisito não exigido para o reconhecimento da legitimação de posse.**

3 DAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO CONCRETO

De acordo com as informações prestadas pela Promotoria de Justiça, no caso concreto, a gleba objeto de parcelamento do solo não possui matrícula junto aos cartórios de registro de imóveis. Além disso, o núcleo aparentemente não se consolidou dentro dos marcos temporais de 28 de maio de 2012 e 22 de dezembro de 2016.

O Órgão de Execução relata, ainda, que, apesar da ausência de consolidação nos marcos temporais mencionados, atualmente as áreas são ocupadas por diversas pessoas e apresentam edificações, algumas delas, inclusive, com matrículas individualizadas junto ao Cartório de Registro de Imóveis, em decorrência de usucapião.

De fato, a orientação deste Centro de Apoio é no sentido de que, quando possível, a regularização de parcelamento do solo clandestino ou irregular deve ser levada a efeito nos termos da Lei n. 6.766/79, com a observância de todos os requisitos urbanísticos exigidos para a sua aprovação, ao contrário da regularização excepcional prevista na Lei n. 13.465/2017, que, por sua vez, possibilita a flexibilização das normas urbanísticas e ambientais.

Ademais, para fins de verificação quanto ao cabimento ou não do procedimento da Reurb no caso analisado, compreende-se necessário que a Promotoria de Justiça verifique a existência ou não de área de preservação permanente (APP) no local a ser regularizado, assim como identifique se se trata de população predominante de baixa renda ou não. Tais informações são de extrema relevância para a verificação do cabimento ou não de Reurb, bem como de qual seria a modalidade (Reurb-S ou Reurb-E) e o marco temporal aplicável, conforme mencionado no Item 1.

Isso porque, em se constatando a existência de área de preservação permanente (APP), este Centro de Apoio compreende pela necessidade de observância do marco temporal de consolidação mencionado no Enunciado n. 5 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até **22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de**

maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população NÃO qualificada como baixa renda, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, “d”, todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal (grifou-se).

Por outro lado, verificada a inexistência de área de preservação permanente (APP) no local, entende este Centro de Apoio que a situação, em princípio, poderia se subsumir ao conceito de núcleo urbano informal, com a possibilidade de regularização por Reurb, independentemente da existência de consolidação dentro dos marcos temporais previstos no Enunciado n. 5 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020, já que, conforme mencionado, não se trataria de área de preservação permanente (APP).

De fato, observa-se que a Lei n. 13.465/2017 permite a regularização de núcleos urbanos informais, mesmo não consolidados, desde que inexistente área de preservação permanente (APP). Não se revelaria viável, contudo, a utilização do instituto da legitimação fundiária para o reconhecimento da propriedade se os núcleos urbanos informais não existissem antes de 22 de

dezembro de 2016 (art. 9º, § 2º, da Lei n. 13.465/2017). Por outro lado, conforme mencionado no Item 2, entende-se como possível a utilização do instituto da legitimação de posse, que, por sua vez, independe da consolidação.

4 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu ao Ministério Público a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CRFB), bem como estabeleceu, entre as suas funções institucionais, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III, da CRFB).

Nesse contexto, portanto, ainda que inexista previsão na Lei n. 13.465/2017 acerca da atuação do Ministério Público, a possibilidade de acompanhamento por procedimento próprio é incontroversa, notadamente porque a Regularização

Fundiária Urbana (Reurb) alcança direito difuso relacionado ao meio ambiente natural e artificial.

Assim, entende-se pela possibilidade de o Ministério Público instar o Município a proceder à Reurb, sendo cabível, ainda, a adoção de medidas para acompanhar e fiscalizar a correta utilização do procedimento e de seus institutos, em favor da defesa do meio ambiente (natural e artificial).

Para tanto, considerando a possibilidade de instauração de procedimento administrativo para “acompanhar e fiscalizar, em cunho permanente ou não, políticas públicas ou instituições” (art. 1º, II, do Ato n. 398/2018/PGJ), é viável a deflagração de procedimento, pelo Ministério Público, para acompanhar a implementação da Reurb no âmbito do Município, ocasião em que poderão ser adotadas as medidas com vista à sua correção, inclusive mediante a expedição de recomendação (art. 7º do Ato n. 398/2018/PGJ).

Da mesma forma, é possível a deflagração de procedimento, pelo Ministério Público, para instar o Município a proceder à instauração da Reurb ou de procedimento de regularização, em caso de omissão para “apurar fato que constitua lesão ou ameaça a interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público” (art. 1º, § 2º, do Ato n. 395/2018/PGJ), in casu, o meio ambiente natural e artificial.

Acerca do assunto, vale registrar a existência de modelo de termo de compromisso de ajustamento de conduta elaborado por este Centro de Apoio⁶.

A respeito da possibilidade de acompanhamento da Reurb pelo Ministério Público, cumpre destacar os ensinamentos do Procurador de Justiça Paulo Antônio Locatelli⁷:

(...) A Instauração de Procedimento Administrativo para Acompanhamento da Política Pública da REURB

O PA permite oficial e requisitar informações pertinentes à política pública a ser implantada pelo Ente Municipal, sendo ferramenta fundamental a garantir subsídios técnicos e jurídicos, que ao final, se necessário for, permitirá a adoção de medidas processuais objetivando a garantia dos direitos fundamentais que deveriam ser garantidos e protegidos pela respectiva política pública. Desta feita, em se tratando de direitos sociais, moradia, meio ambiente e ordem urbanística, os PAs acompanharão a implantação das políticas públicas relacionadas a cada uma dessas áreas, sendo dever do MP exigir consecução de todos os atos necessários à sua execução,

(...)

O PA pode ser deflagrado antecipadamente, ou seja, instigando o Ente Municipal até então inerte, a iniciar o plano, projeto e ações vinculadas à política pública da REURB. No entanto, em algumas situações, os Municípios já iniciaram ou concluíram os seus projetos de REURB internamente,

6 Disponível em: [MODELO-TAC-Reurb-atualizado2dedezembro2020.doc](#). Acesso em: 6 out. 2022.

7 LOCATELLI, Paulo Antonio. Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente. Os Desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 390

inclusive finalizando os trâmites no CRI, o que poderá ensejar a instauração de PA para justamente acompanhar a execução dos compromissos firmados no âmbito do procedimento de REURB e porventura já cancelados pelo CRI. Isso significa dizer que o PA para acompanhamento da implantação da REURB poderá ser instaurado previamente como medida propulsora da política pública e/ ou para fiscalizar o gradual cumprimento de todas as obrigações fixadas no procedimento que findou no Município, ainda que inexistente qualquer TAC com o MP.

(...)

A Fiscalização da Efetividade da Política Pública da REURB por meio de Recomendação

O membro do MP pode concentrar seu esforço inicial na expedição de recomendação aos diversos setores do Município (urbanísticos e ambientais) para estancar a concessão de novas licenças ao arrepio da legislação em vigor, informando que os agentes estarão sujeitos a responsabilidades e as obras de demolição. Além disso, pode buscar com igual finalidade a celebração de TAC ou, se a negociação restar infrutífera, propor o ajuizamento de ACP para embargo e demolição daquelas ocupações e construções que se apresentem como jurídica e tecnicamente inviáveis de regularização.

(...)

A fiscalização quanto à legalidade ou a (in)constitucionalidade das normas municipais sobre REURB e da escolha da respectiva modalidade, se a mesma condiz com as condições dos ocupantes, constitui-se em uma das principais atuações preventivas do MP que poderá se operar por meio de recomendações.

(...)

O TAC Para a Promoção da REURB

(...)

Antes de celebrar-se o TAC com a finalidade da REURB deve-se observar quais os encaminhamentos possíveis frente aos fatos, estudos técnicos e a legislação em vigor (...)

O TAC deve ser celebrado fixando-se prazos, cronogramas e a relação dos investimentos necessários para a melhoria da sustentabilidade do núcleo. Em resumo, celebrar TAC com o Município pode não significar necessariamente a promoção da REURB, tampouco o início desta é sinal da garantia da permanência das ocupações. Sendo REURB-S, o Município compromete-se na obrigação de fazer, consistente em promovê-la nas áreas de ocupações precárias devidamente identificadas no acordo, adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para permanência. Deve ser pactuada, inclusive, a possibilidade da eventual retirada e realocação das famílias instaladas em área de risco que não comporte a eliminação, correção ou administração deste, ou até mesmo pelo interesse ambiental relevante, garantindo-se o direito à moradia por meio de política pública habitacional. As famílias de baixa renda que efetivamente estiverem inseridas em área de risco que não permite a adequação ou eliminação deverão ser realocadas para novos imóveis a serem construídos pelo Município, por meio de programa habitacional.

(..._

(...) A ACP para a Promoção da REURB

Convencendo-se o representante do MP da necessidade da REURB no NUIC cujo procedimento está investigando e, não acolhida a recomendação infrutífero o TAC, poderá ser ajuizada a ACP visando que o Município a promova ou aponte de forma justificada a sua inviabilidade. **A ACP pode ser deflagrada com o objetivo de que a REURB seja obrigatoriamente promovida diante das reais circunstâncias identificadas no curso da investigação. Ao adotar esse posicionamento, não significa que o membro do MP entenda que as ocupações não possam sofrer qualquer**

tipo de interferência, pelo contrário, ao buscar a REURB pela via judicial almeja que o Município seja compelido a avaliar o núcleo, identificá-lo e indicar, ao final, se irá remover as ocupações ou mantê-las. (...) (grifou-se).

Como se pode observar, diante da natureza administrativa do procedimento da Reurb (Item 1), a atuação do Ministério Público diz respeito a compelir o Município, responsável pelo ordenamento territorial urbano, a adotar as medidas cabíveis e a observar as disposições legais.

5 DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante dos questionamentos da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Imbituba/SC, é possível tecer, em síntese, as seguintes considerações:

a) Na situação relatada, existe possibilidade de se concordar com a regularização fundiária pela Lei de REURB?

De acordo com as informações prestadas pela Promotoria de Justiça, no caso concreto, a gleba objeto de parcelamento do solo não possui matrícula junto aos cartórios de registro de imóveis. Além disso, o núcleo aparentemente não se consolidou dentro dos marcos temporais de 28 de maio de 2012 e 22 de dezembro de 2016.

O Órgão de Execução relata, ainda, que, apesar da ausência de consolidação nos marcos temporais mencionados,

atualmente as áreas são ocupadas por diversas pessoas e apresentam edificações, algumas delas, inclusive, com matrículas individualizadas junto ao Cartório de Registro de Imóveis, em decorrência de usucapião.

De fato, a orientação deste Centro de Apoio é no sentido de que, quando possível, a regularização de parcelamento do solo clandestino ou irregular deve ser levada a efeito nos termos da Lei n. 6.766/79, com a observância de todos os requisitos urbanísticos exigidos para a sua aprovação, ao contrário da regularização excepcional prevista na Lei n. 13.465/2017, que, por sua vez, possibilita a flexibilização das normas urbanísticas e ambientais.

Ademais, para fins de verificação quanto ao cabimento ou não do procedimento da Reurb no caso analisado, compreende-se necessário que a Promotoria de Justiça verifique a existência ou não de área de preservação permanente (APP) no local a ser regularizado, assim como identifique se se trata de população predominante de baixa renda ou não. Tais informações são de extrema relevância para a verificação do cabimento ou não de Reurb, bem como de qual seria a modalidade (Reurb-S ou Reurb-E) e o marco temporal aplicável, conforme mencionado no Item 1.

Por outro lado, verificada a inexistência de área de preservação permanente (APP) no local, entende este Centro de

Apoio que a situação, em princípio, poderia se subsumir ao conceito de núcleo urbano informal, com a possibilidade de regularização por Reurb, independentemente da existência de consolidação dentro dos marcos temporais previstos no Enunciado n. 5 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020.

b) Os marcos temporais devem ser observados tanto na legitimação fundiária quanto na legitimação de posse? Ou apenas na primeira?

Conforme mencionado no Item 2, a **legitimação fundiária** constitui **forma originária de aquisição** do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público àquele que detiver, em área pública, ou possuir, em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal.

A **legitimação de posse**, por sua vez, constitui ato do poder público destinado a conferir título de **reconhecimento da posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em direito real de propriedade**, nos termos da Lei n. 13.465/2017.

Compreende-se, ademais, que, para o reconhecimento da legitimação fundiária, é necessária a comprovação da consolidação da unidade imobiliária integrante do núcleo urbano informal existente em 22 de dezembro de 2016 (art. 23 da Lei n. 13.465/2017), **requisito não exigido para o reconhecimento da legitimação de posse.**

c) Qual é o entendimento desse Centro de Apoio sobre a(s) forma(s) de regularização nesses casos e quais eventuais pedidos deveriam ser formulados nas ações civis públicas nesse sentido?

Conforme já mencionado, a forma de regularização no caso concreto dependerá de aspectos como a existência ou não de área de preservação permanente (APP), bem como ocupação predominante ou não por população de baixa renda (Item 1).

No mais, diante da natureza administrativa do procedimento da Reurb (Item 1), a atuação do Ministério Público diz respeito a compelir o Município, responsável pelo ordenamento territorial urbano, a adotar as medidas cabíveis e a observar as disposições legais, conforme fundamentação constante do Item 4.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ), incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 06 de outubro de 2022.

[assinado digitalmente]

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Pesquisa n. 122/2021

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2021.00023880-3

Órgão de Origem: 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Braço do Norte/SC

MEIO AMBIENTE. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB - LEI N. 13.465/2017). NATUREZA ADMINISTRATIVA E COLETIVA. PROCEDIMENTO COMPLEXO, COM VÁRIAS ETAPAS, DESTINADO À REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REURB DE FORMA INDIVIDUALIZADA. MODALIDADE DA REURB (REURB-E OU REURB-S): FATOR DETERMINANTE PARA A DEFINIÇÃO DA RESPONSABILIDADE PELO CUSTEIO E PELA IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO DE PARTE DE IMÓVEL. INCOMPATIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE INFRAESTRUTURA ESSENCIAL EM TERRENO. POSSIBILIDADE.

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Braço do Norte/SC, questionando, em síntese, sobre a possibilidade (1) de procedimento administrativo de regularização fundiária versar apenas sobre parte de imóvel; (2) de regularização de núcleo urbano informal em relação a imóvel com apenas dois lotes; e (3) de regularização em caso de inexistência de infraestrutura essencial em terreno.

Para tanto, relata e solicita a Promotoria de Justiça:

Trata-se de Notícia de Fato instaurada visando apurar a regularidade dos procedimentos de regularização fundiária (REURB), realizados pelo Município de Braço do Norte/SC.

Encaminhado o Ofício n. 354/2021/02PJ/BN ao Município, veio a resposta de fls. 358-368.

É o relatório.

Compulsando a notícia de fato, apurou-se a informação do Município em relação a três procedimentos **concluídos**: Loteamento XXXXXX; Regularização XXXXXX e Regularização XXXXXX.

De posse destas informações foram identificadas algumas possíveis inconsistências, as quais foram objeto de questionamento no Ofício n. 354/2021/02PJ/BN.

Com relação ao Processo de XXXXXX observou-se que se tratava de regularização de matrícula n. XXXXX, e que o pedido correspondia **à área parcial do imóvel**, pois de acordo com o mapa de fl. 193, parte da matrícula não estava dividida/ocupada.

Ao ser questionado sobre tal ponto, o Município destacou que a área não regularizada pelo processo de Reurb e a fração de áreas públicas a serem destinadas (nos termos do art. art. 11, § 1º, da Lei nº 13.465/17) estaria sendo exigida, sendo o proprietário notificado para efetuar a regularização:

[...]

No dia 12 de abril de 2019, foi aberto requerimento de viabilidade para construção em nome do Sr. XXXXX. Através do Parecer Técnico de Vistoria Nº 053/2019 do setor de fiscalização de obras do Município, constatou-se que no terreno com matrícula Nº 22.300-L2-CA apresentava características de loteamento irregular. Consequentemente a Secretaria de Planejamento negou autorização para construção e tal negativa perdurará sob o imóvel originário até que Sr. XXXXXX repare os danos urbanísticos e ambientais

e a complementação da infraestrutura das áreas urbanizadas clandestinamente em sua gleba.

[...]

Evidentemente não cabe ao Município abster-se da garantia do direito a cidades sustentáveis, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao lazer, ordenação e controle do uso do solo, entre outros. Portanto, ressalta-se que apesar da efetivação da regularização das unidades imobiliárias de núcleo urbano informal consolidado, o impedimento de emissão de alvarás de construção sob área remanescente de processos de Reurb se mantém até o reparo dos danos gerados. Além disso, iniciado processo de Reurb, os fiscais de obras dão início a busca e intimação dos autores do parcelamento do solo para que estes cumpram com suas obrigações sob pena das sanções cabíveis. Tal ação foi tomada pelo setor de fiscalização de obra através da intimação para regularização Nº 002/2021 que foi recebido pelo Sr. XXXXXX no dia 31 de maio de 2021. Na intimação foi apresentado prazo de 01 (um) ano para que o autor execute as obras de infraestrutura básica inexistente e que ingresse com a doação de áreas públicas proporcionais ao tamanho do núcleo urbano consolidado e índices do zoneamento ao qual se insere.

[...]

Assim, entende-se que o caso concreto demanda uma melhor análise jurídica, sobretudo para atentar se o procedimento que vem sendo adotado pelo Município está correto.

O segundo procedimento questionado foi o projeto denominado XXXXXX, no qual foi realizada a divisão do imóvel em 2 lotes, também aprovado como a modalidade de Reurb-E.

Dessa informação foi possível identificar que o procedimento não atendia aos objetivos da Lei da Reurb, pois o procedimento legal está intimamente ligado à ideia de coletividade do procedimento, e à análise de um **núcleo urbano informal** não se caracteriza por apenas dois lotes.

Em razão disso, notificou-se o Município para que providenciasse o desfazimento do processo de regularização do imóvel de matrícula 22.003, pois eivado de vício, um vez que tal imóvel, sozinho, não caracterizaria núcleo urbano informal.

A resposta do Município, por outro lado, destacou que a aprovação do projeto ocorreu por se tratar de desmembramento clandestino e que por consequência das medidas do imóvel não haveria outra forma de regularização, pois ele não atendiam às regras do Plano Diretor, bem como pela difícil reversão. Assim, pediram a reconsideração da convicção apresentada pelo Órgão de Execução:

[...]

Tal juízo se deu por tratar-se de regularização de parcelamento do solo clandestino caracterizado como desmembramento clandestino, aplicando-se a definição 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 a luz do artigo 11, inciso III da lei federal nº 13.465/2017. Posto que, como pode ser visto nas imagens em anexo, tal ocupação é comprovadamente existentes anteriormente a 22 de dezembro de 2016. Fator considerado, igualmente, na análise técnica realizada está sua localização em área totalmente urbanizada, situada em via com infraestrutura completa e área coberta pelos principais equipamentos públicos.

Destaca-se, oportunamente, que tal parcelamento se deu anteriormente às próprias normas do Plano Diretor, fato que denota sua difícil reversão, dada a impraticabilidade da regularização mediante a lei de parcelamento do solo, uma vez que suas dimensões não atendem aos critérios exigidos pelo Plano Diretor Participativo. No que se refere a reversão, a contrariedade, além das já mencionadas, encontra-se na natureza das edificações.

[...]

Outro ponto evidenciado nos procedimento foi a questão relacionada à exigência da infraestrutura essencial nos núcleos urbanos informais.

Neste passo, foi questionado como vinha sendo avaliada a existência da infraestrutura essencial dos núcleos urbanos e se, além do mínimo exigido para aprovação⁸, era exigida a execução dos equipamentos faltantes pelo beneficiários (no caso da REURB-E), ou pelo Município (nos casos de REURB-S).

Este questionamento baseou-se sobretudo na análise da informação das fls. 35/36, na qual foi aferido que o projeto **Loteamento XXXXXX** não possuía sistema pluvial, e que não havia informações sobre sua exigência.

O Município, por sua vez, respondeu que a análise da infraestrutura básica era realizada em duas etapas, e que após a análise dos fiscais era avaliado se o núcleo urbano atendia o disposto sobre infraestrutura essencial. Caso não possuísse, era exigida:

[...]

Nos procedimentos de regularização fundiária ingressados no Município, a avaliação da infraestrutura implantada nos núcleos urbanos informais é realizada em duas etapas. De forma preliminar o Município, através dos técnicos de fiscalização e do setor de engenharia e arquitetura, realiza vistoria in loco para averiguar a existência da infraestrutura essencial, entendida assim os itens definidos no artigo 36, §1º, da lei 13.465/2017. Em segundo momento, é solicitado para o técnico legalmente habilitado responsável pela regularização para que o mesmo ateste atendimento do núcleo aos itens de infraestrutura essencial.

Pelas mesmas razões apresentadas no “capítulo 2.3.”, para o ato de regularização das unidades imobiliárias, cumpre-se

8 O art. 16 da Lei Municipal n. 3281/2018 dispõe que, para a aprovação da REURB, a área a ser regularizada deverá possuir a infraestrutura essencial, a qual consiste em, ao menos, 3 (três) equipamentos ou serviços públicos, diferentemente da Lei Federal.

os requisitos mínimos exigidos para aprovação. Todavia, são tomadas as medidas cabíveis para complementação da infraestrutura complementar por parte do(s) autor(es) do loteamento clandestino nos casos de Reurb-E. Nos casos de Reurb-S, caberá ao Município a execução desta infraestrutura. É oportuno informar que até o momento não se efetivou regularizações fundiárias na categoria de Reurb-S.

[...]

Dito isso, a partir do argumentos apresentados e diante do fim do prazo desta notícia de fato entende-se necessário prosseguir com o acompanhamento dos processos de Reurb do Município, sobretudo para avaliar com maior cautela os pontos ora focados, sem prejuízo de outros.

Com efeito, conforme orientações do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, o caso em tela admite a instauração de procedimento administrativo⁹.

Deste modo, considerando o escoamento do prazo para a conclusão da presente Notícia de Fato, DETERMINO a sua evolução para Procedimento Administrativo, inicialmente para elaborar solicitação de apoio específica para a análise jurídica dos pontos analisados e se, de fato, os procedimentos adotados pelo Município estão corretos, ou quais as correções podem ser sugeridas.

9 O Ministério Público não é chamado a intervir na fase registral de REURB. O art. 42 da Lei n. 13.465/2017 e o art. 40 do Dec. n. 9.310/2018 estabelecem que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do Projeto de Regularização Fundiária será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. **A despeito da referida dispensa, entende o Centro de Apoio do Meio Ambiente pela viabilidade de o Órgão Ministerial instaurar Procedimento Administrativo para acompanhamento e fiscalização da regularidade do procedimento da Reurb, podendo adotar as medidas pertinentes à garantia da escoreita implementação da regularização fundiária urbana.** Da mesma forma, revela-se importante a notificação do Ministério Público pelo Oficial de Registro de Imóveis para ciência do requerimento de registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do Projeto de Regularização Fundiária, a exemplo do art. 717 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, além de outras situações em que se compreender pertinente, a fim de que o Órgão de Execução possa adotar, se for o caso, as providências cabíveis. (MP Conecta - Reurb: Perguntas e Respostas).

É o relatório.

1 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB – LEI N. 13.465/2017) E DA NATUREZA ADMINIS- TRATIVA E COLETIVA DO INSTRUMENTO

A Lei n. 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária Urbana) introduziu, no ordenamento jurídico, o conceito de núcleo urbano informal consolidado em substituição ao de área urbana consolidada, anteriormente previsto na Lei n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida), parcialmente revogada pela Lei n. 13.465/17 no que tange às disposições sobre Regularização Fundiária.

Com efeito, dentre outros conceitos, a Lei n. 13.465/2017 definiu núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, nos seguintes termos:

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 nº 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 (...) (grifou-se).

No mesmo sentido, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados¹⁰. O Enunciado n. 2 diz:

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE Núcleo Urbano Informal Consolidado é o **assentamento humano**, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, **a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos**, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável. Parágrafo Único. Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial.

A par disso, cumpre registrar que a Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico

10 Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio-CIADOSDEDELIMITA%C3%87%C3%83ODEAPPSEMN%C3%9ACLEOSURBANO-SINFORMAISCONSOLIDADOS2020.pdf>. Acesso em 09 set. 2021.

de política urbana e tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando-lhes 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.

Como se pode observar, trata-se de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais consolidados devidamente identificados, não sendo possível a regularização, nos termos da Lei n. 13.465/2017, de forma isolada.** De fato, além de contrariar os princípios da Administração Pública, a ‘regularização individualizada’ não constitui o objetivo da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017), que institui normas gerais e procedimentos destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares. (...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. **O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.**

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de

regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). **Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).**

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

Ademais, de acordo com o art. 14 da Lei n. 13.465/17, são legitimados para requerer a regularização fundiária: **a)** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; **b)** 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; **c)** os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; **d)** a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; **e)** e o Ministério Público.

Nesse particular, cumpre observar que, a despeito da possibilidade de o beneficiário da Reurb requerer individualmente a sua instauração, isso não significa que a regularização será individual, mas necessariamente coletiva. O requerimento, ao Município, para a deflagração do procedimento (coletivo) é que pode partir de um único beneficiário. No tocante aos legitimados para requerer a Reurb, ressalta-se o entendimento do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Assim como já fazia a Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 13.465/2017 ampliou a legitimidade para implementação da regularização fundiária urbana. **Enquanto na Lei nº 6.766/1979 tal dever legal cabia primordialmente ao empreendedor, nos termos do artigo 38, § 3º, e, subsidiariamente, ao poder público municipal ou ao Distrito Federal, nos termos do artigo 40, a nova lei confere tal mister à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e também aos beneficiários, individual ou coletivamente, e às 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.** Obviamente, na prática, a União e os Estados somente terão interesse em promover regularização fundiária em terras de sua propriedade. O que temos verificado é a União e os Estados transferirem a propriedade

da área ou firmar convênios para que os Municípios promovam a Reurb, cuidando até mesmo de titular os moradores. **A nova lei indica também como legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.** Não se trata de uma novidade, porque à luz da Lei nº 6.766/1979, os responsáveis pelo assentamento irregular têm o dever jurídico de promover a regularização, bem ainda a reparação dos danos ao meio ambiente causados por eles, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981, sendo caso de responsabilidade civil objetiva. Indica ainda como legitimados a Defensoria Pública e o Ministério Público. Também não se trata de inovação, porque tal legitimidade decorre do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1987 (...)

Assim, Ministério Público e Defensoria Pública podem requer a Reurb, ou seja, provocar o Município, mediante Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta, para as ações administrativas que visem à Reurb, em especial a Reurb-S, mas o promovente será o Município, que ficará responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório do RGI, obras de urbanização e tudo o mais que for necessário para se chegar a bom termo na regularização fundiária do assentamento informal. Como se sabe, o Ministério Público e a Defensoria Pública não possuem previsão orçamentária para realizar obras públicas de urbanização, não sendo possível transferir-lhes encargos típicos do Município. A regularização fundiária poderá ser promovida por qualquer dos legitimados, observadas as ressalvas acima sobre os limites da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, quer se trate de imóvel público ou privado (grifou-se).

Com efeito, a Reurb é um procedimento administrativo processado perante o Município. Ao receber o requerimento formulado por um dos legitimados por escrito¹¹, o Ente

¹¹ Art. 14, Lei n. 13.465/17. “Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da

Municipal deverá decidir sobre a deflagração da Reurb, sobre a sua modalidade, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (que deverá conter as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017), e, ainda, futuramente sobre a expedição de regularização fundiária – CRF. A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do **caput** deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público”.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

As etapas do procedimento da Reurb estão previstas no art. 28 da Lei n. 13.465/2017, que diz:

Art. 28 . A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada”.

Como se pode observar, a Lei n. 13.465/2017, no art. 28, II, estabelece a realização de buscas para a determinação da

titularidade dos imóveis do núcleo urbano informal, possibilitando-se, assim, as notificações dos titulares de direitos reais, dos confrontantes e de terceiros interessados (art. 28, II e 31 da Lei n. 13.465/2017)¹². A partir desse ponto, deverão ser elaborados o projeto urbanístico e os estudos técnicos necessários por meio de profissional legalmente habilitado (art. 12, § 2º da Lei n. 13.465/2017), que constituem parte integrante do projeto de regularização fundiária.

Como se pode observar, trata-se de procedimento complexo, com várias etapas e que não se ajusta à regularização de um único imóvel. É o que se compreende, também, dos dispositivos que tratam da elaboração do projeto de regularização fundiária, que deverá conter o projeto urbanístico. *In verbis*:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica

12 “O artigo 31 estabelece que, uma vez instaurada a Reurb, o Município deverá efetuar buscas em CRGI para identificar a propriedade do imóvel objeto da regularização. Entendemos que só se justifica atribuir tal obrigação ao Município no caso de Reurb-S, que é isenta de emolumentos e taxas, na forma do artigo 13, § 1º, VIII. Nos casos de Reurb-E, caberá ao promovente público ou privado efetuar as buscas cartorárias indicadas, tendo em vista os custos financeiros implicados”. MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, fev. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/MPMGJuridico_2018_Guia_parcelamento-solo.pdf. Acesso em 9 set. 2021.

(ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que **demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;**

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com **demonstração das matrículas ou transcrições atingidas**, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada 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. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, **indicação:**

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§ 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.

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 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.

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Ademais, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente (APP), em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou pelos Municípios, deverão ser observados, também, os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 (Código Florestal). Vale dizer, havendo núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, em área de unidade de conservação de uso sustentável, de proteção de mananciais

ou de risco, é obrigatória a realização 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, da Lei n. 13.465/2017 e arts. 64, § 1º, e 65, § 1º, da Lei 12.651/2012 - Código Florestal).

Acerca do estudo técnico socioambiental, destaca-se o Enunciado n.6, aprovado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, que diz:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

Feitas essas considerações, destaca-se que a Reurb compreende 2 (duas) modalidades: (a) a 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 (art. 13 da Lei n. 13.465/2017); e (b) a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13 da Lei n. 13.465/17).

A modalidade da Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. É importante destacar, também, a possibilidade de coexistência das duas modalidades em um mesmo núcleo informal (art. 5º, § 4º, do Decreto n. 9. 310/2018).

De fato, para a regularização de interesse social (Reurb-S), a Lei n. 13.465/2017 estabelece o benefício da isenção de custas e de emolumentos notariais (art. 13, § 1º). Em relação a tal modalidade, a Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017) atribui, ainda, ao Poder Público as obrigações de implementação da infraestrutura essencial e de custeio de sua manutenção (art. 37). *In verbis*:

Art. 13, § 1º. Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Art. 37. Na Reurb-S, caberá 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.

De outro lado, na regularização de interesse específico (Reurb-E), as responsabilidades pela implementação de sistemas viários, de infraestrutura essencial e de medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental, bem como pela elaboração de estudos técnicos nas áreas de risco estão na alçada dos beneficiários, restando o ente municipal, portanto, isento de custos sem conotação social. De acordo com o art. 33, parágrafo único, III, da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017), somente quando

houver interesse público na Reurb-E, “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”. In verbis:

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 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.

Ao receber o requerimento de regularização fundiária urbana (Reurb), ainda que formulada por um único interessado,

o Município deverá adotar as providências relacionadas pertinentes à regularização do núcleo urbano informal como um todo. Destaca-se, ademais, que o Município poderá indeferir os requerimentos relacionados aos casos em que incabível a Reurb (art. 32, parágrafo único, da Lei n. 13.465/2017).

É possível, assim, ao Órgão de Execução solicitante expedir recomendação ou propor termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC)¹³ a fim de que o Município não proceda à Reurb de forma individualizada, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis.

2 DAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO CONCRETO

A 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Braço do Norte/SC questiona, em síntese, sobre a possibilidade (1) de procedimento administrativo de regularização fundiária versar apenas sobre parte de imóvel (imóvel de XXXXX); (2) de regularização de núcleo urbano informal em relação a imóvel com apenas dois lotes (imóvel de XXXXXX); e (3) de regularização em caso de inexistência de infraestrutura essencial em terreno (Loteamento XXXXXXX).

13 O modelo de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta formulado pelo CME se encontra disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/MODELO-TAC-Reurb-atualizado2dedezembro2020.pdf>.

Em relação ao primeiro questionamento – possibilidade de o procedimento administrativo de regularização fundiária versar apenas sobre parte de imóvel (referente ao bem de XXXXXXXX), vale destacar os ensinamentos de Mário do Carmo Ricalde:

Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado¹⁴.

Desse modo, deve-se averbar, na matrícula-mãe, que houve a regularização fundiária de parte do imóvel, abrindo-se nova matrícula em relação à parcela regularizada. Reitera-se, nesse aspecto, a necessidade de a regularização fundiária ter caráter coletivo, conforme mencionado no Item 1.

Quanto ao segundo questionamento – possibilidade de regularização de núcleo urbano informal em relação a imóvel com apenas dois lotes (imóvel de XXXXXX) – deve-se destacar que a situação não caracteriza a existência de ‘núcleo’ urbano informal, sendo insuscetível, portanto, de regularização fundiária urbana.

Nesse aspecto, cumpre registrar o entendimento deste Centro de Apoio de que, via de regra, a regularização de loteamentos/desmembramentos irregulares ou clandestinos seguirá o previsto no art. 40 da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do
14 RICALDE, Mário do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impactos da Lei nº 13.465/2017. 2ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2019. p. 139

Solo Urbano), constituindo – o procedimento de Reurb – exceção. Nesse particular, a título de complementação, sugere-se a leitura da Pesquisa n. 92/2019¹⁵.

Por fim, no tocante ao terceiro questionamento – possibilidade de regularização em caso de inexistência de infraestrutura essencial em terreno (Loteamento XXXXXXX) – vale registrar que, cumpridos todos os requisitos necessários para a regularização fundiária, é possível que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como a sua manutenção, sejam realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. Nesse sentido, diz o art. 36, § 3º, da Lei n. 13.465/18:

Art. 36, § 3º, Lei n. 13.465/18. 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.

Esse é também o entendimento de Mario do Carmo Ricalde: “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”¹⁶.

15 Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/Solicita%C3%A7%C3%A3deApoio922019RIODOOEESTEdesmembramentocomviap%C3%BABlicainexistenteregulariza%C3%A7%C3%A3pdf>.

16 RICÁLDE, Mário do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017. 2ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2019. p.135.

Assim, cumpridos todos os requisitos necessários à Reurb, a inexistência de infraestrutura essencial, por si só, não obsta à regularização fundiária, cabendo ao Município exigir, nesse caso, que as respectivas providências constem do projeto de regularização fundiária e do respectivo termo de compromisso.

3 DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante dos questionamentos da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Braço do Norte/SC, é possível tecer as seguintes considerações:

a) É possível o procedimento administrativo de regularização fundiária versar apenas sobre parte de imóvel (imóvel de XXXXXX)?

A esse respeito, vale destacar os ensinamentos de Mário do Carmo Ricalde:

Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado¹⁷.

Desse modo, deve-se averbar, na matrícula-mãe, que houve a regularização fundiária de parte do imóvel, abrindo-se

¹⁷ RICALDE, Mário do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impactos da Lei nº 13.465/2017. 2ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2019. p. 139

nova matrícula em relação à parcela regularizada. Reitera-se, nesse aspecto, a necessidade de a regularização fundiária ter caráter coletivo, conforme mencionado no Item 1.

b) É possível a regularização de núcleo urbano informal em relação a imóvel com apenas dois lotes (imóvel de XXXXXXX)?

Deve-se destacar, inicialmente, que a situação não caracteriza a existência de ‘núcleo’ urbano informal, sendo insuscetível, portanto, de regularização fundiária urbana.

Nesse aspecto, cumpre registrar o entendimento deste Centro de Apoio de que, via de regra, a regularização de loteamentos/desmembramentos irregulares ou clandestinos seguirá o previsto no art. 40 da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), constituindo – o procedimento de Reurb – exceção. Nesse particular, a título de complementação, sugere-se a leitura da Pesquisa n. 92/2019¹⁸.

c) É possível a regularização em caso de inexistência de infraestrutura essencial em terreno (Loteamento XXXXXXX)?

Cumpridos todos os requisitos necessários para a regularização fundiária, é possível que as obras de implantação de

18 Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/Solicita%C3%A7%C3%A3deApoio922019RIODOOESTEEdesmembramentocomviap%C3%BABlicainexistenteregulariza%C3%A7%C3%A3pdf>.

infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como a sua manutenção, sejam realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. Nesse sentido, diz o art. 36, § 3º, da Lei n. 13.465/18:

Art. 36, § 3º, Lei n. 13.465/18. 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.

Esse é também o entendimento de Mario do Carmo Ricalde: “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”¹⁹.

Assim, cumpridos todos os requisitos necessários à Reurb, a inexistência de infraestrutura essencial, por si só, não obsta à regularização fundiária, cabendo ao Município exigir, nesse caso, que as respectivas providências constem do projeto de regularização fundiária e do respectivo termo de compromisso.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

¹⁹ RICALDE, Mário do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017. 2ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2019. p.135.



Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ), incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 17 de setembro de 2021.

[assinado digitalmente]

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

Pesquisa n. 147/2021

Solicitação de Apoio SIG n. 05.2021.00034009-4

Órgão de Origem: 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Joinville/SC

MEIO AMBIENTE URBANO. PARCELAMENTO DO SOLO CLANDESTINO. CARACTERIZAÇÃO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL DEPENDENTE DO CONHECIMENTO DE DIVERSOS ELEMENTOS FÁTICOS. CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB (LEI N. 13.465/2017) E DO PROGRAMA LAR LEGAL (RESOLUÇÃO CM N. 8/2014).

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Joinville/SC, questionando, em síntese, a possibilidade de o loteamento clandestino em questão caracterizar núcleo urbano informal consolidado para fins de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) ou de cabimento do Programa Lar Legal.

Solicitou a Promotoria de Justiça:

(...) elaboração de estudo quanto à análise se o suposto loteamento clandestino que envolve 4 (quatro) edificações pode ser considerado núcleo urbano informal e/ou núcleo urbano informal consolidado para fins de Reurb ou de regularização pelo programa Lar Legal.

É o relatório.

1 DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei n. 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária Urbana)²⁰ introduziu, no ordenamento jurídico, o conceito de *núcleo urbano informal consolidado* em substituição ao de *área urbana consolidada*, anteriormente previsto na Lei n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida), parcialmente revogada pela Lei n. 13.465/17 no que tange às disposições sobre Regularização Fundiária.

Com efeito, dentre outros conceitos, a Lei n. 13.465/2017 definiu núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. Diz o art. 11 da Lei n. 13.465/2017:

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 nº 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 (...) (grifou-se).

²⁰ Regulamentada pelo Decreto Federal n. 9.310/2018.

No mesmo sentido, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados²¹. O Enunciado n. 2 diz:

Núcleo Urbano Informal Consolidado é o **assentamento humano**, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, **da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade**, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a **natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos**, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável (grifou-se).

Como se pode observar, ao estabelecer o conceito de ‘núcleo urbano informal consolidado’, a Lei n. 13.465/2017 fixou os elementos mínimos para a delimitação dos núcleos suscetíveis de regularização fundiária, vale dizer: dificuldade de reversão, tempo de ocupação, natureza das edificações, localização das vias de circulação e dos equipamentos públicos²². Paralelamente a isso, o art. 11, III, parte final, da Lei n. 13.465/2017 conferiu aos

21 Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/ENUNCIADOSDEDELIMITA%C3%87%C3%83ODEAPPSEMNC3%9ACLEOSURBANOSINFORMAISCONSOLIDADOS2020.Pdf>.

22 Considerando que o art. 11, III, da Lei n. 13.465/2017 menciona a expressão “equipamentos públicos” no plural, interpreta-se como sendo o mínimo de 2 (dois) equipamentos, podendo haver a ampliação dessa exigência pelo Município.



Municípios a possibilidade de consideração, também, de outros aspectos na delimitação do núcleo urbano informal consolidado, em função das necessidades e das características locais, sempre de forma mais protetiva e observados, a toda evidência, os demais requisitos mínimos previstos na Lei.

No caso analisado, a Promotoria de Justiça solicitante questiona se o loteamento clandestino, que envolve 4 (quatro) edificações, pode ser considerado núcleo urbano informal ou núcleo urbano informal consolidado.

Contudo, conforme já mencionado, a análise quanto à caracterização de núcleo urbano informal e de núcleo urbano informal consolidado depende da elaboração de estudos e de projetos que são determinantes para a constatação da efetiva consolidação das ocupações e a sua correta delimitação territorial (arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/17). Assim, apesar da possibilidade de menção dos requisitos legais abstratos necessários, o que será feito a seguir, não é viável afirmar, com as informações prestadas, se o imóvel, com 4 (quatro) edificações, representa núcleo urbano informal consolidado ou não.

Dessa forma, este Centro de Apoio apresentará considerações gerais acerca da regularização fundiária, sem prejuízo

da possibilidade de nova solicitação de apoio pela Promotoria de Justiça com informações complementares²³.

2 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB

A Reurb, implementada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana que tem natureza jurídica de procedimento administrativo. Trata-se de conjunto de normas gerais e de procedimentos que visam à implementação de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, para fins de inserção de determinados núcleos urbanos e de seus ocupantes na formalidade.

A finalidade da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

23 Carta de Serviços CME: A fim de facilitar o processamento das Solicitações de Apoio – convém observar as seguintes diretrizes, quando do requerimento de apoio ao CME:

- Quando do cadastramento da solicitação, deve-se identificar o objeto a ser analisado, especificando, quando possível, o(s) dispositivo(s) questionado(s). Portanto, deve-se evitar Solicitação genérica, ou demasiadamente ampla, com mero apontamento de lei/ato. Disponível em: http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/Conteudo/caos/cartaservicos/carta_servico_CME_junho_2019_v1.0.pdf

Trata-se, pois, de **instrumento de natureza coletiva, direcionado aos núcleos urbanos informais** devidamente identificados. Sobre a natureza coletiva e a impossibilidade de regularização fundiária de forma individualizada, recentemente decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL.

(...)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ibama contra particulares e a Municipalidade de Pitimbu, Estado da Paraíba, pugnando por provimento judicial que proíba a ampliação e determine a demolição de construções ilegais em onze imóveis localizados na faixa marginal do rio Acaú. Entre as edificações contestadas, incluem-se bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares.
(...)

POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL 16. O próprio Código Florestal prevê procedimento administrativo peculiar, sob rigorosos requisitos, para a regularização fundiária urbana (Reurb) de interesse social e de interesse específico (Lei 12.651/2012, arts. 64 e 65), “na forma da lei”. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

17. Segundo o Código Florestal (grifos acrescentados), “poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda” (Lei 12.651/2012, art. 8º, § 2º). Impende recordar que o legislador veda, “em qualquer hipótese”, a “regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa” bem como daquelas situações ilícitas que estejam “além das previstas nesta Lei” (art. 8º, par. 4º). **Trata-se de regularização administrativa coletiva, ou seja, a um só tempo conduzida pelo Poder Executivo (portanto, não judicial) e incidente sobre “núcleo urbano informal” (portanto, desarrazoado aplicá-la ad hoc, para regularizar ocupações individuais isoladas), tudo sob o pálio da política urbana pública e mediante “a elaboração de estudos técnicos” e “compensações ambientais” (Lei 13.465/2017, art. 11, I e II, e § 2º). Tanto o Ministério Público como a Defensoria Pública possuem legitimação para requerer a Regularização Fundiária Urbana Reurb (Lei 13.465/2017, art. 14, IV e V).**

(...)

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019)

A regularização fundiária urbana (Reurb) é procedimento administrativo processado perante o Município, o qual, ao receber o requerimento, por escrito, formulado pelo legitimado, deverá decidir sobre a instauração da Reurb, sobre a modalidade de Reurb, sobre a aprovação do projeto de regularização fundiária (do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, a teor do art. 33 da Lei n. 13.465/2017) e, ainda,

futuramente, sobre a expedição de regularização fundiária (CRF).

A esse respeito, dispõem os arts. 30, 32 e 33 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes etapas (art. 28 da Lei n. 13.465/17):

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Destaca-se, ainda, que a Reurb compreende duas modalidades: (a) a **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 (art. 13, I, da Lei n. 13.465/2017); e (b) a **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II da Lei n. 13.465/17).

Ademais, o Decreto n. 9.310/2018, que regulamenta a Lei n. 13.465/2017, ao dispor sobre a classificação na modalidade Reurb-S, prevê a possibilidade de o ato do Poder Público Municipal definir ‘população de baixa renda’, não podendo, contudo, a enda familiar ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente. Diz o art. 6º do Decreto n. 9.310/2018:

Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. **A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País.** (grifou-se)

De fato, a modalidade de Reurb constitui fator determinante para a definição do regime jurídico aplicável ao caso concreto, influenciando nas isenções de custas e de emolumentos, nos marcos legais e no próprio custeio do projeto e da infraestrutura a ser instalada. Preceitua o art. 33 do Decreto n. 9.310/2018:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º **A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:** ([Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de

regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; ([Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

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.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

Feitas essas considerações, cumpre ressaltar que, se o núcleo estiver situado em área de preservação permanente (APP), para fins de análise do cabimento da Reurb e da possibilidade de flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64, § 2º, e 65, § 1º, ambos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ao longo dos cursos d'água, **é necessário observar a data da consolidação, bem como a presença ou não dos demais pré-requisitos da Reurb.**

A regularização dos referidos núcleos em área de preservação permanente (APP) deverá **observar o respectivo marco temporal, a depender da modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E),** além dos demais requisitos legais. Sobre esse assunto, destaca-se o

Enunciado n. 5 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até **22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população NÃO qualificada como baixa renda**, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, "d", todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal (grifou-se).

Quanto à flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) em núcleos urbanos consolidados, vale destacar, ainda, o teor dos Enunciados n. 3 e n. 4 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovados pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020, que dizem:

ENUNCIADO 3: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS

OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO NÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população não considerada de baixa renda, com incidência sobre áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, aplica-se a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651, desde que cumprido o procedimento legal e observados os marcos temporais, a realização de estudo técnico socioambiental, bem como a inexistência de riscos no local.

ENUNCIADO 4: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis situados em núcleos urbanos consolidados ocupados preponderantemente por população de baixa renda, a legislação municipal poderá exigir a manutenção de faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água de, no mínimo, 15 (quinze) metros, observado o interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco.

Parágrafo Primeiro. Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, é condição indispensável à aprovação da regularização ambiental a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados, devendo os Municípios promover os investimentos necessários, nos termos do art. 39, § 1º, da Lei n. 13.465/17.

Parágrafo Segundo. Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a impossibilidade de eliminação, de correção ou de administração dos riscos, devem os

Municípios proceder à realocação dos ocupantes, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei n. 13.465/17.

Cumpra registrar, também, que, em relação às edificações construídas com observância das margens de preservação permanente previstas na legislação mais restritiva vigente à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente (APP).

Nesse sentido, dispõe o Enunciado n. 7 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 7: DAS OBRAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A VIGÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ANTERIOR
Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou rurais com finalidade urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente.

Destaca-se, ademais, que a flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64, § 2º, e 65, § 1º, ambos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ao longo dos cursos d'água, **não é autoaplicável**, exigindo a deflagração do procedimento administrativo específico (Reurb), com a aprovação do projeto de regularização, bem como a elaboração de estudo técnico socioambiental conclusivo pela consolidação do núcleo (dentro do respectivo marco temporal) e pela possibilidade de sua regularização, além da observância de todos os demais requisitos para a Reurb.

Por seu turno, o Estudo Técnico Socioambiental constitui pressuposto procedimental imprescindível para a flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) em núcleos urbanos informais consolidados, devidamente identificados por meio do procedimento administrativo da Reurb. Anteriormente denominado de diagnóstico socioambiental, o Estudo Técnico Socioambiental, conforme já dito, é o instrumento capaz de agregar os dados necessários ao diagnóstico e ao prognóstico dos núcleos informais consolidados.

Acerca do Estudo Técnico Socioambiental, dispõe o Enunciado n. 6 de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, aprovado

pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo deste Centro de Apoio, em junho de 2020:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

No mais, considerando a complexidade do tema, sugere-se, a título de complementação, a leitura das Pesquisas n. 57/2020, n. 88/2020, n. 111/2020, n. 94/2021 e n. 115/2021, todas disponíveis na Intranet deste Centro de Apoio (material de apoio/material de apoio por assunto/urbanístico)²⁴.

²⁴ Disponível em: http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/webforms/portal/pecas_centros.aspx?secao_id=2564

3 DO PROGRAMA LAR LEGAL

O **Programa Lar Legal**, inicialmente denominado Projeto Lar Legal²⁵, foi criado pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por meio da Resolução CM n. 11/2008, posteriormente alterada e substituída pela Resolução CM n. 8/2014, com a **finalidade de reconhecimento do domínio sobre imóveis integrantes de loteamentos ou de desmembramentos irregulares e clandestinos**.

Na atualidade, o Programa Lar Legal é, portanto, disciplinado pela Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina²⁶, que estabelece o procedimento para o reconhecimento do domínio de imóvel urbano ou urbanizado em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda. É o que enuncia o art. 1º, *caput*, da Resolução CM n. 8/2014:

Art. 1º O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, integrante de loteamento ou desmembramento (fracionamento ou desdobro) não autorizado ou executado sem a observância das determinações do

25 Resolução CM n. 4/2019: “Transforma o Projeto Lar Legal em programa permanente do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, altera a Resolução CM n. 8 de 9 de junho de 2014 e a Resolução CM n. 1 de 11 de setembro de 2017 e dá outras providências”.

26 Além da Resolução CM n. 8/2014, versam sobre o Programa Lar Legal a Resolução n. 1/2017, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, a Resolução n. 4/2019 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e a Resolução n. 9/2019 do Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

ato administrativo de licença, localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadrem nos termos do artigo 54 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda, poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução. (NR - Resolução CM n. 2/2015)

Da análise do texto da Resolução CM n. 8/2014, observa-se que o seu art. 1º, § 5º, exclui dos objetivos do Programa Lar Legal a regularização fundiária e ambiental. O art. 2º da Resolução CM n. 8/2014, ainda, afasta a necessidade de cumprimento dos requisitos urbanísticos para o registro do parcelamento do solo, previstos na Lei n. 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Dizem os mencionados dispositivos:

Art. 1º, § 5º, Resolução CM n. 8/2014. Não se inclui nos objetivos do Programa Lar Legal a implantação de planos de regularização fundiária ou ambiental, excluindo-se do rito estabelecido nesta resolução os processos que tenham tal finalidade.” ([NR – Resolução CM n. 4/2019](#))

Art. 2º, Resolução CM n. 8/2014. Na hipótese de reconhecimento do domínio, na forma prevista nesta resolução, o juiz de direito poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei n. 6.766/1979 ou em outros diplomas legais, aí incluído o plano diretor.

Com efeito, **o Programa Lar Legal objetiva, exclusivamente, a ‘regularização notarial’ do imóvel, com providências restritas à obtenção da titulação pelos beneficiários** (predominantemente de baixa renda), dispensando o cumprimento dos requisitos

urbanísticos e ambientais exigidos pela Lei n. 13.465/2017. É o que enuncia o art. 1º, § 5º, da Resolução CM n. 8/2014:

Art. 1º, § 5º. **Não se inclui nos objetivos do Programa Lar Legal a implantação de planos de regularização fundiária ou ambiental**, excluindo-se do rito estabelecido nesta resolução os processos que tenham tal finalidade. (Redação dada pelo art. 2º da Resolução CM n. 4 de 11 de março de 2019). (grifou-se).

Verifica-se, portanto, que a Resolução CM n. 8/2014 cria procedimento próprio para o reconhecimento do domínio de imóvel, permitindo, ademais, a determinação judicial do respectivo registro do parcelamento do solo ainda quando não cumpridos os requisitos legais exigidos, por exemplo, pela Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e pela Lei n. 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária Urbana).

Quanto à definição de ‘**área urbana consolidada**’, a **Resolução CM n. 8/2014** considera “a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implementados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio”.

Para fins de comprovação da consolidação da ocupação, contudo, o Programa Lar Legal, contrariando a Lei n. 13.465/2017 (itens 1 e 2), considera suficientes quaisquer documentos hábeis a comprovar a situação jurídica consolidada, notadamente quando provenientes do Poder Público, especialmente do Município (art. 1º, § 2º, da Resolução CM n. 8/2014²⁷).

Vale gizar, por fim, outras importantes diferenças entre a Lei da Reurb (Lei n. 13.465/18) e a Resolução n. 8/2014 (Lar Legal). O Programa Lar Legal (1) possibilita a cobrança, por intermediários, daquilo que a Lei n. 13.465/17 estabelece como gratuito para os casos de Reurb-S; (2) judicializa um procedimento que é previsto pela Lei n. 13.465/17 como administrativo; (3) limita-se, conforme já dito anteriormente, à conformação escriturária dos imóveis, não alcançando a etapa de regularização ambiental e urbanística exigida pela Lei n. 13.465/17²⁸.

Dessa forma, por se restringir apenas aos aspectos escriturários dos imóveis, o Programa Lar Legal (Resolução CM n. 8/2014) não alcança a exigência legal de regularização

²⁷ Art. 1º, § 2º, Resolução CM N. 8/2014. Para aferir a situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprová-la, notadamente provenientes do Poder Público, especialmente do Município.

²⁸ A título de complementação, sugere-se a leitura do quadro-síntese entre Reurb-S e Lar Legal, disponível em: <https://minpublicosc.sharepoint.com/sites/IntraNEXT/CME/Documentos%20Compartilhados/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FIntraNEXT%2FCME%2FDocumentos%20Compartilhados%2FQuadroS%C3%ADntese-LarLegaleReurb%2DS%2Epdf&parent=%2Fsites%2FIntraNEXT%2FCME%2FDocumentos%20Compartilhados>

urbanística e ambiental dos núcleos urbanos informais consolidados e, com ela, a implementação da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais, tão fundamentais à efetiva melhoria da qualidade de vida dos ocupantes de baixa renda, maiores beneficiários do Programa.

4 DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante do questionamento da 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Joinville/SC, é possível tecer, em síntese, as seguintes considerações:

Loteamento clandestino que envolve 4 (quatro) edificações pode ser considerado núcleo urbano informal e/ou núcleo urbano informal consolidado para fins de Reurb ou de regularização pelo Programa Lar Legal?

Conforme mencionado nos Itens 1 e 2, a análise quanto à caracterização de núcleo urbano informal e de núcleo urbano informal consolidado depende da elaboração de estudos e de projetos que são determinantes para a constatação da efetiva consolidação das ocupações e a sua correta delimitação territorial (arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/17). Assim, apesar da possibilidade de menção dos requisitos legais abstratos necessários, conforme acima lançado, não é viável afirmar, com as informações

prestadas, se o imóvel, com 4 (quatro) edificações, representa núcleo urbano informal consolidado ou não.

Dessa forma, este Centro de Apoio apresentou considerações gerais acerca da regularização fundiária, sem prejuízo da possibilidade de nova solicitação de apoio pela Promotoria de Justiça com informações complementares²⁹.

Em relação ao Programa Lar Legal, a definição de ‘**área urbana consolidada**’, a **Resolução CM n. 8/2014** considera “a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implementados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio”.

²⁹ Carta de Serviços CME: A fim de facilitar o processamento das Solicitações de Apoio – convém observar as seguintes diretrizes, quando do requerimento de apoio ao CME:

- Quando do cadastramento da solicitação, deve-se identificar o objeto a ser analisado, especificando, quando possível, o(s) dispositivo(s) questionado(s). Portanto, deve-se evitar Solicitação genérica, ou demasiadamente ampla, com mero apontamento de lei/ato. Disponível em: http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/Conteudo/caos/cartaservicos/carta_servico_CME_junho_2019_v1.0.pdf

Para fins de comprovação da consolidação da ocupação, contudo, o Programa Lar Legal, contrariando a Lei n. 13.465/2017 (itens 1 e 2), considera suficientes quaisquer documentos hábeis a comprovar a situação jurídica consolidada, notadamente quando provenientes do Poder Público, especialmente do Município (art. 1º, § 2º, da Resolução CM n. 8/2014³⁰).

Outrossim, conforme fundamentação mencionada no Item 3, **o Programa Lar Legal objetiva, exclusivamente, a ‘regularização notarial’ do imóvel, com providências restritas à obtenção da titulação pelos beneficiários** (predominantemente de baixa renda), dispensando o cumprimento dos requisitos urbanísticos e ambientais exigidos pela Lei n. 13.465/2017.

Sendo essas as considerações, este Centro de Apoio permanece à disposição para as complementações e os esclarecimentos necessários.

Assinala-se, por fim, que as informações prestadas por este Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo (arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ),

30 Art. 1º, § 2º, Resolução CM N. 8/2014. Para aferir a situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprová-la, notadamente provenientes do Poder Público, especialmente do Município.

incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e à aplicabilidade da resposta.

Florianópolis/SC, 08 de dezembro de 2021.

[assinado digitalmente]

LUCIANA CARDOSO PILATI POLLI

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

ANEXO 4 - QUADRO-SÍNTESE LAR LEGAL X REURB

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
OBJETIVO	Regularização notarial do imóvel: obtenção de titulação dos imóveis pelos beneficiários preponderantemente de baixa renda (art. 1º, caput, e § 5º, da Resolução) ³¹ .	Regularização fundiária dos núcleos: obtenção de titulação dos imóveis pelos beneficiários predominantemente de baixa renda e melhoria das condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal prévia. Abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (art. 9º, caput) ³² .	Na regularização fundiária, a titulação dos imóveis pelos beneficiários constitui apenas uma de suas 'etapas', havendo, ainda, a necessidade de cumprimento dos demais requisitos legais, aí incluída a melhoria urbanística e ambiental da ocupação.

31 Art. 1º da Resolução CM n. 8/2014: O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, integrante de loteamento ou desmembramento (fracionamento ou desdobro) não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente que não se enquadrem nos termos do artigo 54 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda, poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução. (NR - Resolução CM n. 2/2015) (...) § 5º Não se inclui nos objetivos do Programa Lar Legal a implantação de planos de regularização fundiária ou ambiental, excluindo-se do rito estabelecido nesta resolução os processos que tenham tal finalidade.

32 Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
NATUREZA	Procedimento de Jurisdição Voluntária	Procedimento Administrativo	
FLEXIBILIZAÇÕES URBANÍSTICAS	O juiz de direito poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei n. 6.766/1979 ou em outros diplomas legais, aí incluído o plano diretor (art. 2º, caput, da Resolução) ³³ .	O Município poderá dispensar 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 edifícios (art. 11, § 1º, da Lei) ³⁴ .	A Lei n. 13.465/2017 (Reurb) já possibilita flexibilizações em relação às regras urbanísticas, mas exige, para tanto, a observância de todas as etapas do procedimento de regularização fundiária. A Resolução n. 8/2014 é ainda mais permissiva, pois autoriza a completa inobservância das regras urbanísticas (a exemplo da Lei n. 6.766/79 e do plano diretor),

aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

33 Art. 2º, Resolução CM n. 8/2014. Na hipótese de reconhecimento do domínio, na forma prevista nesta resolução, o juiz de direito poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei n. 6.766/1979 ou em outros diplomas legais, aí incluído o plano diretor.

34 Art. 11, § 1º, Lei 13.465/17. Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
FLEXIBILIZAÇÕES URBANÍSTICAS			independentemente do cumprimento do procedimento de regularização fundiária urbana previsto na Lei n. 13.465/2017 (Reurb), contrariando, assim, norma legal de caráter nacional. A par disso, o art. 37 da Lei n. 13.465/2017, no caso da Reurb-S, atribui ao poder público competente os custos e a implementação da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização fundiária urbana prevista na Lei n. 13.465/2017 (Reurb).

ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DESTINATÁRIO DO PEDIDO	Juiz de Direito com competência em registros públicos (art. 3º da Resolução), havendo previsão de 3 (três) juízes cooperadores indicados pelo Coordenador do Programa Lar Legal e designados pelo Presidente do Tribunal de Justiça (art. 4º da Resolução n. 4/2019).	Município	O art. 2º, caput, da Resolução CM n. 1/2017 dispõe que o Coordenador do Programa Lar Legal indicará os 3 (três) juízes cooperadores, a serem designados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, deixando, assim, de estabelecer critérios objetivos para tal escolha, o que não se coaduna, s.m.j, com o princípio do juiz natural.
LEGITIMADOS	- Associação de moradores, devidamente autorizada pelos representados; - Interessados.	- União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; - Beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente	A Lei n. 13.465/2017 apresenta rol ampliado de legitimados para a regularização fundiária, notadamente em razão da possibilidade de o procedimento administrativo a ser instaurado pelo Município afetar vários segmentos da sociedade.

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
LEGITIMADOS		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; - Proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; - Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; - Ministério Público (art. 14 da Lei n. 13.465/2017).	

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
ÁREAS CONSOLIDADAS / NÚCLEOS CONSOLIDADOS	Área Urbana Consolidada: parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implementada e servida ³⁵ , no mínimo, com dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição	Núcleo urbano informal consolidado: assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação,	No Programa Lar Legal, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprovar a situação jurídica consolidada, notadamente quando provenientes do Poder Público, especialmente do Município (art. 1º, § 2º, da Resolução ³⁶).

35 Art. 1º, § 1º, Resolução CM N. 8/2014. Considera-se área urbana consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio.

36 Art. 1º, § 2º, Resolução CM N. 8/2014. Para aferir a situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprová-la, notadamente provenientes do Poder Público, especialmente do Município.

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
ÁREAS CONSOLIDADAS / NÚCLEOS CONSOLIDADOS	de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos).	a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável (art. 11, III, da Lei).	Por seu turno, a Lei n. 13.465/2017 exige projetos e estudos – não solicitados pelo Programa Legal – que são determinantes para a efetiva consolidação das ocupações e a sua correta delimitação territorial (arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/17 ³⁷).

37 Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
TEMPO DE OCUPAÇÃO	Ocupação mansa e pacífica há, pelo menos, 5 (cinco) anos.	Consolidação da ocupação até 22 de dezembro de 2016.	

construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada 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. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	Impossibilidade de realização do Programa Lar Legal em áreas de preservação permanente ou de risco (art. 1º da Resolução).	Possibilidade de realização de Reurb-S em áreas de risco ou de preservação permanente, havendo, nesses casos, entre outros requisitos, a necessidade de realização de estudo técnico socioambiental que demonstre a melhoria das condições ambientais e urbanísticas em relação à situação anterior, com a adoção das medidas nele preconizadas (art. 64, § 2º, do Código Florestal) ³⁸ .	

38 Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017). § 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. § 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
ETAPAS	Fases do Procedimento Lar Legal (Arts. 4º a 12 da Resolução³⁹): I - Petição inicial; II - Anuência do município, se for o caso; III - Citação, por oficial de justiça, daqueles em cujo nome estiver registrada a área, dos confinantes externos, e, por edital, dos eventuais interessados, para resposta no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de se presumirem	Fases da Reurb (art. 28): I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo;	De acordo com o art. 11 <i>caput</i>, da Resolução, “na sentença que resolver o mérito do pedido de reconhecimento do domínio, o juiz não é obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente ou oportuna”.

- 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 conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

39 Art. 3º, § 2º, Resolução CM n. 8/2014. Tão logo seja recebida a petição inicial de que trata esta resolução, poderá o magistrado solicitar auxílio ao oficial registrador imobiliário com atribuições sobre a área a ser regularizada, com a finalidade de

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
ETAPAS	verdadeiros os fatos alegados na inicial e anuentes com o reconhecimento do domínio, e intimação dos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município; IV - Resposta; V - Manifestação dos interessados; VI - Vista ao Ministério Público; VII - Sentença; VIII - Transcrição da sentença de procedência perante o Cartório de Registro de Imóveis.	V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urban a regularizada.	

adequar desde logo o procedimento às exigências legais na formação do título judicial.
([NR – Resolução CM n. 7/2019](#))

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS	Documentos a serem apresentados com a petição inicial: I – certidão atualizada da matrícula do imóvel objeto do loteamento ou desmembramento ou certidão do registro de imóveis comprobatória de que não está registrado; II – certidão negativa de ação real ou reipersecutória referente ao imóvel expedida pelo respectivo ofício do registro de imóveis; III – certidão de ônus reais relativos ao imóvel; IV – planta simplificada da área, com as respectivas divisas, acompanhada do memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que contenha:	A despeito do silêncio da Lei n. 13.465/17, “o requerimento inicial deve ser minimamente instruído com levantamento perimétrico e topográfico da gleba ocupada, com indicação de áreas de preservação permanente, de áreas de servidão, entre outras, de forma que o poder público consiga ter uma visão da ocupação consolidada e de eventuais óbices à sua regularização total ou parcial. É aconselhável, ainda, que ato normativo municipal disponha sobre o conteúdo mínimo do requerimento e sobre os documentos que devem instruí-lo” (MPMG JURÍDICO. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; CEAF, Edição Especial: Guia do Parcelamento do Solo Urbano para Municípios e da Regularização Fundiária Urbana, fev. 2018. p. 51).	A Lei n. 13.465/2017 exige diversos documentos, projetos e estudos não solicitados pelo Programa Legal (arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/17).

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS	a) descrição sucinta da área urbana consolidada, com as suas características, fixação da zona ou zonas de uso predominante e identificação e qualificação disponível dos confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem; <u>(NR - Resolução CM n. 2/2015)</u> b) indicação e descrição precisa de cada lote objeto do loteamento ou desmembramento, com suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver, com menção ao nome dos ocupantes e dos confrontantes internos; c) indicação das vias e existentes e enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos ou de	Ademais, o projeto de regularização fundiária deve contar com o seguinte conteúdo mínimo (art. 35): I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;	

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS	utilidade pública já existentes na área urbana consolidada; d) indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município; V - nome, domicílio, nacionalidade, estado civil, profissão, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda do(s) proprietário(s) e de seu(s) cônjuges(s), se casados forem; (NR - Resolução CM n. 2/2015) VI - cópia dos documentos pessoais e dos comprovatórios da compra e venda ou da titularidade da posse do imóvel; VII - declaração dos órgãos competentes, preferencialmente municipais, de que não se trata de área de risco ambiental ou de preservação	III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e	

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS	permanente nos termos do artigo 1º; (NR - Resolução CM n. 2/2015) VIII - lei municipal autorizadora, na hipótese de imóvel público ou sob intervenção do Poder Público	X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. O projeto urbanístico, integrante do projeto de regularização fundiária, deve conter, no mínimo (art. 36): I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;	

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS		III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações, quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;	

	LAR LEGAL (RES. CM N. 8/2014)	REURB-S (LEI N. 13.465/2017)	OBSERVAÇÕES
DOCUMENTOS EXIGIDOS		Para os casos de Reurb-S em APP ou área de risco, faz-se necessária, também, a realização de estudo técnico (art. 64, § 2º, do Código Florestal), realizado, preferencialmente, por equipe multidisciplinar, composta por servidores públicos ou com ART/RRT.	

ANEXO 5 - NOTA TÉCNICA N. 1/2022/CME

NOTA TÉCNICA N. 1/2022/CME⁴⁰

Referência: Orientações em relação às alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021 na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, inclusive no tocante ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça.

Assunto: Áreas de Preservação Permanente. Zona Urbana. Lei n. 14.285/2021. Tema n. 1.010/STJ.

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE, no exercício da atribuição prevista no art. 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e no art. 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ;

⁴⁰ Aprovada pelo Conselho Consultivo do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, integrado pelo Procurador de Justiça Rui Arno Richter e pelos Promotores de Justiça Adalberto Exterkötter (4ª Promotoria de Justiça de Rio do Sul – Regional do Meio Ambiente), Alexandre Schmitt dos Santos (1ª Promotoria de Justiça de Jaraguá do Sul – Regional do Meio Ambiente), Arthur Koerich Inácio (9ª Promotoria de Justiça de Criciúma – Regional do Meio Ambiente), Eduardo Sens dos Santos (9ª Promotoria de Justiça de Chapecó – Regional do Meio Ambiente), Felipe Martins de Azevedo (22ª Promotoria de Justiça da Capital – Regional do Meio Ambiente), Leonardo Todeschini (13ª Promotoria de Justiça de Blumenau – Regional do Meio Ambiente), Márcia Denise Kandler Bittencourt Massaro (1ª Promotoria de Justiça de Joaçaba – Regional do Meio Ambiente), Maycon Robert Hammes (3ª Promotoria de Justiça de São Miguel do Oeste – Regional do Meio Ambiente), Tatiana Rodrigues Borges Agostini (13ª Promotoria de Justiça de Lages – Regional do Meio Ambiente) e Luciana Cardoso Pilati Polli (Coordenadora do CME/MPSC e Presidente do Conselho Consultivo).

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 3º, II, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), as áreas de preservação permanente (APPs) são aquelas cobertas ou não por vegetação nativa, protegidas com o intuito de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, de facilitação do fluxo gênico da fauna e da flora, assim como de proteção do solo e asseguramento do bem-estar das populações humanas;

CONSIDERANDO que o art. 4º, I, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) estabelece, como áreas de preservação permanente (APPs), as faixas marginais de qualquer curso d'água, perene e intermitente, com as seguintes distâncias mínimas:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I- as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.

CONSIDERANDO que o art. 4º, III-A, da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), preceituava que, em se tratando de loteamentos, a distância mínima a ser preservada ao longo das águas correntes e dormentes seria de 15 (quinze) metros de cada lado;

CONSIDERANDO que, no Estado de Santa Catarina, a observância do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) ou da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) em relação às 'áreas urbanas consolidadas' foi objeto de histórica controvérsia, tendo o Ministério Público do Estado de Santa Catarina continuamente defendido a tese da aplicação das faixas de preservação permanente previstas na Lei n. 12.651/2012, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, em relação a quaisquer cursos d'água naturais;

CONSIDERANDO que, em 28 de abril de 2021, o Superior Tribunal de Justiça julgou a controvérsia referente ao Tema n. 1.010 e fixou a tese de que, ao longo dos cursos d'água naturais, mesmo quando situados em áreas urbanas consolidadas, devem ser observadas as faixas de preservação permanente, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, previstas no art. 4º, I, 'a' a 'e', do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012):

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas *a, b, c, d e e*, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

CONSIDERANDO que a Lei n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, permitiu aos Municípios a definição das faixas de preservação permanente (APPs) pelos Municípios em áreas urbanas consolidadas, excluindo, ainda, a exigência da metragem mínima de 15 (quinze) metros ao longo das águas correntes e dormentes, até então prevista (art. 4º, III-A, da Lei n. 6.766/79);

CONSIDERANDO que, entre as principais alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021, destaca-se a inclusão do § 10 ao art. 4º do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), assim como a alteração do inciso III-A do art. 4º e a inclusão do inciso III-B ao art. 4º, ambos da Lei n. 6.766/1979, respectivamente:

Art. 4º (...)

(...)

10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, **lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:** (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Redação dada Lei nº 14.285, de 2021)

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

CONSIDERANDO que a alteração promovida pela Lei n. 14.285/2021 nas Leis n. 12.651/2012 (Código Florestal) e n. 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) compromete a integridade dos atributos que justificam a proteção

das áreas de preservação permanente (APPs) e representa evidente retrocesso ecológico;

CONSIDERANDO que o princípio da vedação ao retrocesso ecológico, também chamado de princípio da melhoria da qualidade ambiental, determina a impossibilidade de redução dos direitos fundamentais, consignando a prevalência das normas mais protetivas ao meio ambiente;

CONSIDERANDO a propositura, em 18 de abril de 2022, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146 perante o Supremo Tribunal Federal, pleiteando a suspensão imediata dos efeitos da Lei n. 14.285/2021;

CONSIDERANDO que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146 objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021 e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de afastar a redução do patamar mínimo de proteção estabelecido anteriormente para as áreas de preservação permanente (APPs) urbanas, por meio do art. 4º, *caput*, I, da Lei n. 12.651/2012;

CONSIDERANDO que, a despeito dos indícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade da Lei n. 14.285/2021, inexistente, ao menos por ora, decisão a respeito da Ação Direta de

Inconstitucionalidade n. 7.146, de forma que permanece hígida, até a presente data, a vigência do referido diploma;

CONSIDERANDO que, embora insuficientes e incoadunáveis com a Constituição da República Federativa do Brasil e com outras normas infraconstitucionais, a Lei n. 14.285/2021 condicionou a definição das áreas de preservação permanente (APPs) pelos Municípios ao cumprimento de alguns requisitos mínimos a serem observados, tais como: (1) oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) previsão de observância dos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979);

CONSIDERANDO a imprescindibilidade dos referidos requisitos, e que o descumprimento de qualquer dos pressupostos previstos na Lei n. 14.285/2021 invalida eventual norma

municipal que flexibilize as áreas de preservação permanente (APPs) em ‘áreas urbanas consolidadas’;

CONSIDERANDO o teor do Informativo da Confederação Nacional de Municípios (CNM), de 25 de fevereiro de 2022, que dá conta da necessidade de cautela dos Municípios em relação à aplicação da Lei n. 14.285/2021, notadamente em razão da importância da preservação das áreas de preservação permanente (APPs), as quais, a médio e longo prazo, auxiliarão os Municípios a prevenir prejuízos econômicos e futuras perdas de vidas humanas⁴¹;

CONSIDERANDO que as alterações levadas a efeito pela Lei n. 14.285/2021 nas Leis n. 12.651/2012 (Código Florestal) e n. 6.766/1979 não afastam a vigência e a necessidade de observância da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017);

CONSIDERANDO que a regularização fundiária urbana (Reurb), regulada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana, com natureza jurídica de procedimento administrativo, que tem por finalidade identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, inclusive os situados em áreas de preservação permanente (APPs), organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação

41 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d’água naturais e faixas não edificáveis em área de preservação permanente (APP). Disponível em: [CNM - Confederação Nacional de Municípios | Biblioteca](#).

de serviços públicos, de modo a efetivamente melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

CONSIDERANDO que os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e a Lei n. 13.465/2017 exigem, para a definição dos núcleos urbanos consolidados, a realização de estudo técnico socio-ambiental, o que não se limita, conforme mencionado pela Lei n. 14.285/2021 (art. 4º, III-B, da Lei 6.766/1979), a simples diagnóstico da área, mas pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações;

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os novos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, os quais se coadunam com a Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e com a Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb);

CONSIDERANDO, ainda, que, de acordo com o Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”;

CONSIDERANDO a Informação Técnico-Jurídica CEPJHU 2474271, expedida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 21 de fevereiro de 2022:

(...)

Em face do exposto e considerando a edição da Lei 14.285/2021, expede-se a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural, para que, nos procedimentos e casos envolvendo a discussão sobre a largura das faixas de APPs urbanas, os Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais considerem:

1. Questionar a constitucionalidade dos §10 do art. 2º da Lei 12.651/2012, §5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, conforme redação a eles dada pela Lei 14.285/2021, em razão de violação das normas e princípios constantes dos arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, caput, e §1º, 20, III e VIII, 21, XVII, XIX e XX, 24, caput e inc. VI, e seus §§1º, 2º e 3º, 26, I, 30, II, 170, VI, e 225, caput, e §1º, incs. I, II, III e VII, todos da CF;

2. Sem prejuízo do questionamento da constitucionalidade de leis municipais acaso editadas visando à redução das APPs urbanas, considerar que a Lei 14.285/2021 não é de aplicação automática, devendo ser verificada a presença de todas as condições previstas no referido diploma, conforme acima exposto, notadamente:

1. Definição das faixas marginais no Plano Diretor, assegurada a participação social, nos termos da Lei 10.257/2001;
2. Prévia elaboração de diagnóstico socioambiental pelo Município, conforme inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979;
3. Prévia oitiva dos Conselhos Estadual e Municipal;
4. Previsão de não ocupação de áreas com risco de desastres, cuja existência deve ser apontada na poligonal

das faixas marginais que o Município pretende alterar; 5. Observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver.

CONSIDERANDO a necessidade de orientação institucional em relação à aplicação da Lei n. 14.285/2021, a par do julgamento da controvérsia referente ao Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça;

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CME), com a aprovação do seu Conselho Consultivo:

1 Ratifica o teor dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados em junho de 2020 pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina, reforçando a orientação para a sua aplicação⁴², pois que se coadunam com a Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e com a Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb);

2 Em relação ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça, remete aos Promotores de Justiça com atribuição na Área de Defesa do Meio Ambiente as seguintes **considerações e sugestões**:

⁴² Vide Anexo 2 da presente Nota Técnica, com a íntegra dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados em junho de 2020 pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

2.1 A intervenção em área de preservação permanente (APP) constitui medida excepcional, observadas as hipóteses previstas no art. 8º da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal);

2.2 A flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64 e 65 do Código Florestal se aplica, em regra, nos casos de regularização fundiária urbana levada a efeito nos termos da Lei n. 13.465/2017, desde que, cumulativamente:

a) observada a consolidação do núcleo urbano informal, reconhecidamente atestada por estudo técnico socioambiental, dentro dos respectivos marcos temporais (25 de maio de 2012 para Reurb-E e 26 de dezembro de 2016 para Reurb-S), nos termos dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020, afastada a possibilidade de reconhecimento da consolidação do núcleo urbano informal quando constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial (Enunciado n. 2, parágrafo único), ou, ainda, de sentença/decisão judicial provisória ou definitiva impeditiva (art. 74 da Lei n. 13.465/2017);

b) aprovado o projeto de regularização fundiária nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465/17.

2.3 As edificações em construção ou com pretensão de construção devem observar, em regra, as margens de preservação permanente (APP) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), com a adoção/continuidade das medidas judiciais/extrajudiciais necessárias, conforme já orientado pelo Conselho Superior do Ministério Público de Santa Catarina em período anterior ao julgamento do Tema n. 1.010 (Súmula 1.113), ressalvados os casos previstos no Enunciado n. 5 de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020 e no item 2.2 acima;

2.4 As edificações concluídas devem observar, em regra, as áreas de preservação permanente (APPs) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), analisado cada caso concreto, ressalvadas as seguintes hipóteses exemplificativas:

a) Direito adquirido, como os casos de construções regularmente edificadas de acordo com a legislação vigente mais protetiva ao meio ambiente ao tempo dos fatos (*tempus regit actum*)⁴³;

b) Compromissos de Ajustamento de Conduta firmados entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e os possuidores/proprietários de imóveis urbanos, desde que a respectiva

⁴³ Nesse particular, a título de subsídio, vide Anexo 1 da presente Nota Técnica, com tabela referente aos marcos temporais das áreas de preservação permanente (APP) em zona urbana.

promoção de arquivamento tenha sido homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público e que o Compromissário, de boa-fé, tenha cumprido ou esteja cumprindo, de forma regular, as cláusulas ajustadas, e o embargo administrativo ou judicial, ou, ainda, a sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva;

c) Ato jurídico perfeito em consonância com a legislação vigente, desde que amparado por estudo técnico socioambiental (outrora denominado diagnóstico socioambiental) e respeitada a largura mínima de 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, do Código Florestal, devidamente cumprido ou em regular cumprimento, com boa-fé, sem desvio de finalidade e sem descumprimento de embargo administrativo ou judicial, ou, ainda, de sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva;

d) Coisa julgada, salvo provimento judicial em ação rescisória, anulatória ou equivalente;

e) Regularização fundiária urbana (Reurb), nos termos da Lei n. 13.465/2017 e dos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, desde que, cumulativamente:

e.1) observada a consolidação do núcleo urbano informal, reconhecidamente atestada por estudo técnico socioambiental, dentro dos respectivos marcos temporais (25 de maio

de 2012 para Reurb-E e 26 de dezembro de 2016 para Reurb-S)⁴⁴, afastada a possibilidade de reconhecimento da consolidação do núcleo urbano informal quando constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial (Enunciado n. 2, parágrafo único), ou, ainda, de sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva; e

e.2) aprovado o projeto de regularização fundiária nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465/17.

3 Em relação à Lei n. 14.285/2021, que promoveu alterações na Lei n. 12.651/2012 e na Lei n. 6.766/1979, compreende-se que:

3.1 A despeito dos indícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade da Lei n. 14.285/2021, não havendo, por ora, suspensão de sua vigência pelo Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de os Municípios legislarem de forma a flexibilizar as áreas de preservação permanente em zonas urbanas não é autoaplicável e exige o prévio cumprimento de todos os requisitos mínimos previstos na Lei n. 14.285/2021, tais como: (1) oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância

⁴⁴ Vide Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020 (Anexo 1 da presente Nota Técnica).

das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) observância dos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979);

3.2 Apesar de a alteração promovida pela Lei n. 14.285/2021 estabelecer a possibilidade de os Municípios definirem as margens de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, com base em diagnóstico socioambiental, entende-se que se faz necessária a exigência de prévio estudo técnico socioambiental, o que não se limita, conforme mencionado pela Lei n. 14.285/2021 (art. 4º, III-B, da Lei 6.766/1979), ao simples diagnóstico da área, mas pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações;

3.3 Inexistindo legislação municipal que observe todos os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei n. 14.285/2021, aplica-se a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no

julgamento do Tema n. 1.010, a fim de que sejam observadas as faixas de preservação permanente, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, previstas no art. 4º, I, 'a' a 'e', do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ressalvadas as exceções legais previstas;

3.4 Nos casos de edição ou de intenção de edição de legislação municipal em desacordo com a Lei n. 14.285/2021, sugere-se a expedição de recomendação (art. 91, VIII e XIII, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019) pela sua revisão e pela observância das margens de área de preservação permanente (APP) previstas nos incisos do art. 4º da Lei n. 12.651/2012, inclusive em razão do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146, sem prejuízo do encaminhamento de solicitação de apoio ao Centro de Apoio Operacional de Controle de Constitucionalidade e da adoção de outras medidas eventualmente necessárias;

3.5 Nos casos de alvará ou de autorização pelo Município de obras ou de edificações com base em legislação municipal editada em desacordo com a Lei n. 14.285/2021, sugere-se o ajuizamento de ação civil pública com vista à reparação do dano ambiental, arguindo-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade do §10 do art. 4º da Lei 12.651/2012 e do inciso III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, conforme redação dada pela Lei 14.285/2021, em razão de violação das normas e dos princípios previstos nos arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, *caput*, e § 1º, 20, III e

VIII, 21, XVIII, XIX e XX, 24, *caput* e inciso VI, e seus §§ 1º, 2º e 3º, 26, I, 30, II, 170, VI, e 225, *caput*, e § 1º, incisos I, II, III e VII, todos da Constituição da República Federativa do Brasil.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Revoga-se a Nota Técnica n. 1/2021/CME.

Por fim, em virtude da independência funcional dos membros do Ministério Público, ficará ao alvitre do Órgão de Execução a melhor medida a ser patrocinada, com a devida fundamentação.

Florianópolis/SC, 10 de junho de 2022.

Luciana Cardoso Pilati Polli

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

ANEXO 1

TABELA TEMPORAL - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) EM ÁREA URBANA

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
De maio de 1934 (início da vigên- cia do Decreto n. 23.793/1934) até ja- neiro de 1966 (início da vigência da Lei n. 4.771/65)	Sem previsão, em âm- bito federal, de mar- gens de área de pre- servação permanente (APPs). Orientação de verificação de eventual previsão em legislação municipal.	O Código Florestal de 1934 (Decreto n. 23.793/1934), a despeito de tratar da prote- ção da vegetação das mar- gens dos cursos d'água, não estabeleceu faixas mínimas de preservação. O art. 10 do Código Florestal de 1934 (De- creto n. 23.793/1934) atribuía à União, por Meio do Minis- tério da Agricultura, inven- tariar e classificar as florestas para garantir a sua proteção, o que não excluía, ademais, a ação supletiva ou subsidiária das autoridades locais.

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
De janeiro de 1966 (início da vigência da Lei n. 4.771/65) até 19 de dezembro de 1979 (publicação da Lei n. 6.766/79):	1. Área de preservação permanente (APP) de 5 (cinco) metros para os rios com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.	A despeito das divergências acerca da aplicação do então Código Florestal (Lei n. 4.771/65) às áreas urbanas, o entendimento deste Centro de Apoio é de que, salvo se existente legislação municipal mais protetiva acerca do assunto , aplicavam-se as metragens de área de preservação permanente previstas na Lei n. 4.771/65, o que perdurou até a entrada em vigor da Lei n. 6.766/79.
De 19 dezembro de 1979 (publicação da Lei n. 6.766/79) até 7 julho 1986 (publicação da Lei n. 7.511/86, que alterou as metragens de APP na Lei n. 4.771/65 – Código Florestal):	Faixa de 15 (quinze) metros (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79), salvo legislação local mais protetiva.	Nesse período, ressalvada a existência de legislação local mais protetiva, a Lei n. 6.766/79 aplicava-se às áreas urbanas por ser, à época, mais favorável que o Código Florestal.

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
De 7 julho de 1986 (publicação da Lei n. 7.511/86, que alterou as metragens de APP na Lei n. 4.771/65 - Código Florestal) até 18 de julho de 1989 (publicação da Lei n. 7.803/89, que alterou a Lei n. 4.771/65 - Código Florestal e expressamente estabeleceu a sua aplicação às áreas urbanas):	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros para os rios com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para os cursos d'água com 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água com 100 (cem) a 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;	A despeito de haver divergência quanto à aplicação do recuo de 15 (quinze) metros (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79) ou da faixa de preservação permanente de, no mínimo, 30 (trinta) metros (art. 2º da Lei n. 4.771/65 - Código Florestal), a orientação deste Centro de Apoio, em consonância com as decisões do Superior Tribunal de Justiça, é de que se aplicava o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), que, na ocasião, referia-se à norma mais protetiva ao meio ambiente.

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
De partir 18 de de julho de 1989 (publicação da Lei n. 7.803/1989, que inseriu o parágrafo único ao art. 2º da Lei n. 4.771/1965 - antigo Código Florestal - e estabeleceu expressamente a sua aplicação às áreas urbanas) até 25 de maio 2012:	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para os cursos d'água com 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água com 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;	

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
	5. Área de preservação permanente (APP) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros;	
A partir de 24 de agosto de 2001 (edição da Medida Provisória n. 2.166-67/2001) e das Resoluções CONAMA n. 302/2002, n. 303/2002 e n. 369/2006.		Mínimo de 30 (trinta) metros (art. 2º, 'a', 1, da Lei n. 4.771/1965, antigo Código Florestal). Consolidou-se o entendimento de que o regime jurídico das áreas de preservação permanente (APPs) aplica-se às zonas urbanas (cobertas ou não por vegetação nativa).

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
A partir de 25 de maio de 2012 (Lei n. 12.651/12/ Novo Código Florestal):	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros, para os cursos d'água com 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água com 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;	

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
	5. Área de preservação permanente (APP) de 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros;	
De 30 de abril 2019 (data da afetação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de Recursos Especiais interpostos pelo MPSC acerca da aplicação de áreas de preservação permanente (APPs) em área urbana consolidada – Tema n. 1.010) até 28 de abril de 2021 (data do julgamento do Tema n. 1.010)	Suspensão das ações judiciais e, também, dos procedimentos extrajudiciais no âmbito do MPSC relacionados à controvérsia do Tema n. 1.010.	Controvérsia: aplicação da área de preservação permanente (APP) prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros nos termos do art. 4º, <i>caput</i> , III, da Lei n. 6.766/1979.

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
A partir de 28 de abril de 2021 (data do julgamento do Tema n. 1.010)	Aplicação das margens de preservação permanente (APP) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012, ainda que situadas em “área urbana consolidada”, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 8º, 64 e 65 do Código Florestal (Lei n. 12.651/12).	Tese fixada pelo STJ: Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d’água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, <i>caput</i> , inciso I, alíneas <i>a, b, c, d e e</i> , a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.
A partir de 29 de dezembro de 2021 (data da publicação da Lei n. 14.285/2021)	Possibilidade de o Município legislar de forma diversa sobre as margens de APP em área urbana consolidada, desde que preenchidos os requisitos legais exigidos.	Inexistindo legislação municipal nos termos da Lei n. 14.285/2021, aplica-se a tese fixada no julgamento do Tema n. 1.010 pelo STJ, ainda que em área urbana consolidada.

MARCO TEMPORAL	APP	CONSIDERAÇÕES
18 de abril de 2022	Ajuizamento da ADI n. 7.146 perante o Supremo Tribunal Federal.	A ADI objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021 e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de restabelecer o patamar mínimo de proteção fixado anteriormente para as áreas de preservação permanente (APPs) urbanas, por meio do art. 4º, <i>caput</i> , I, da Lei n. 12.651/2012

ANEXO 2

ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS⁴⁵

ENUNCIADO 1: DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREAS URBANAS

Para a definição das áreas de preservação permanente existentes às margens de cursos d'água situados em zona urbana municipal, aplica-se o disposto no art. 4º da Lei n. 12.651/2012 ou a legislação mais restritiva.

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Núcleo Urbano Informal Consolidado é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e

⁴⁵ Aprovados pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020.

sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.

Parágrafo Único. *Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial.*

ENUNCIADO 3: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO NÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população não considerada de baixa renda, com incidência sobre áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, aplica-se a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651, desde que cumprido o procedimento legal e observados os marcos temporais, a realização de estudo técnico socioambiental, bem como a inexistência de riscos no local.

**ENUNCIADO 4: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS
A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS
PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE**

Para fins de regularização ambiental dos imóveis situados em núcleos urbanos consolidados ocupados preponderantemente por população de baixa renda, a legislação municipal poderá exigir a manutenção de faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água de, no mínimo, 15 (quinze) metros, observado o interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco.

Parágrafo Primeiro. *Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, é condição indispensável à aprovação da regularização ambiental a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados, devendo os Municípios promover os investimentos necessários, nos termos do art. 39, § 1º, da Lei n. 13.465/17.*

Parágrafo Segundo. *Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a impossibilidade de eliminação, de correção ou de administração dos riscos, devem os Municípios proceder à realocação dos ocupantes, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei n. 13.465/17.*

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população não qualificada como baixa renda, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, “d”, todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal.

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as

intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

ENUNCIADO 7: DAS OBRAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A VIGÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ANTERIOR

Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou rurais com finalidade urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente.

ENUNCIADO 8: DA NECESSIDADE DE DISCRIMINAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA MATRÍCULA DO IMÓVEL OBJETO DE PARCELAMENTO DO SOLO

Para aprovação de novos parcelamentos do solo urbano, as áreas de preservação permanente deverão ser discriminadas na matrícula do imóvel, de acordo com a localização constante da planta do parcelamento do solo existente no respectivo procedimento, não podendo integrar os novos lotes, nos termos do art. 3º, parágrafo único, V, da Lei n. 6.766/1979, bem como do art. 7º da Lei Estadual n. 17.492/2018, de forma que podem permanecer sob a responsabilidade do proprietário original da gleba ou serem transferidas ao Município por meio de doação.

ENUNCIADO 9: DOS REMANESCENTES DE VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREA URBANA

A preservação dos remanescentes de vegetação nativa situadas em áreas urbanas poderá ser estimulada por mecanismos de compensação aos proprietários de tais áreas, com a adoção de isenções fiscais e tributárias, de desapropriações de interesse ambiental, além da adoção de outras medidas previstas no Estatuto das Cidades (art. 4º).

Parágrafo único. *Os novos empreendimentos que importem no corte e na supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas substancialmente alteradas ou degradadas (art. 12 da Lei 11.428/06).*

ENUNCIADO 10: DA FISCALIZAÇÃO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE NOVAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Com objetivo de coibir novas ocupações em áreas de preservação permanente, poderá o Ministério Público adotar medidas para exigir que os municípios exerçam, de forma regular, a fiscalização por intermédio do controle, da vigilância e da desocupação das áreas protegidas, operando-se, na hipótese de comprovada desídia pelo administrador municipal, o ajuizamento de ação por ato de improbidade administrativa (art. 11, caput, II, da Lei n. 8.429/92), além das medidas pertinentes à apuração das responsabilidades criminal (art. 67 da Lei n. 9.605/98) e civil dos responsáveis diretos, da demolição das edificações e da remoção dos ocupantes de tais áreas.

ENUNCIADO 11: DA CANALIZAÇÃO E DA TUBULAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA

A canalização e a retificação de cursos d'água são atividades que estão previstas como potencialmente poluidoras e são passíveis de licenciamento ambiental, nos termos das Resoluções CONSEMA n. 98/2017 e n. 99/2017 e da Instrução Normativa n. 70/2015 do IMA.

Parágrafo Primeiro. *O licenciamento ambiental dessas atividades ficará limitado aos casos excepcionalíssimos previstos no art. 8º da Lei n. 12.651/2012, conceituados no art. 3º, VIII, IX e X, do mesmo Código, observando, ainda, as exigências estabelecidas no art. 3º da Resolução CONAMA n. 369/2006, assim reconhecidas por prévio e competente estudo técnico e decisão motivada do órgão licenciador responsável.*

Parágrafo Segundo. *Nas áreas de preservação permanente marginais a cursos d'água canalizados ou retificados em seção aberta, devem ser mantidos os limites estabelecidos pelo art. 4º da Lei n. 12.651/2012, respeitadas as eventuais flexibilizações previstas no procedimento de regularização ambiental.*

Parágrafo Terceiro. *Na hipótese de canalização ou de retificação em seção fechada (tamponamento ou tubulação), desde que regular e licenciada, bem como mantida a faixa sanitária definida em lei municipal, resta descaracterizada a área de preservação permanente.*