

PARCELAMENTO DO SOLO: DAS TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE CONTROLE ÀS MEDIDAS MITIGADORAS DE REGULARIZAÇÃO

Fernando Goulart Rocha
Instituto Federal de Santa Catarina
E-mail: fernandogr@ifsc.edu.br

RESUMO:

O trabalho apresenta os principais instrumentos normativos relacionados ao parcelamento do solo e seu papel na concretização da política urbana. A pesquisa, de análise qualitativa e essencialmente documental, envolveu o levantamento bibliográfico, jurisprudencial, doutrinário, e o estudo da legislação relacionada ao tema. Os resultados apontam para os prejuízos sociais decorrentes dos parcelamentos implantados sem a obediência dos requisitos administrativos, registrários e urbanísticos. Ao mesmo tempo, constata a insuficiente atuação do Estado em regularizar parcelamentos às margens da lei a fim de concretizar a política urbana nacional.

Palavras-chave: Parcelamento do solo. Política urbana. Direito Urbanístico.

GT – “13”: “Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática”

INTRODUÇÃO

Não é demais afirmar que no Brasil a construção legislativa voltada a disciplinar o parcelamento do solo sempre esteve um passo atrás da realidade imposta pelas formas de uso e ocupação do espaço. Do período colonial ao republicano, as propostas emanadas pelo poder central com o intuito de gerir o processo de apropriação, concentração e divisão da terra foram caracterizadas como intervenções mais ou menos tardias, estabelecidas quase sempre com o propósito de amenizar situações consolidadas. Essas intervenções, cada vez mais complexas ao longo do tempo, acompanharam as mudanças no *locus* da atividade econômica, bem como demandaram medidas com vistas a corrigir os problemas decorrentes do acelerado adensamento urbano e do parcelamento ilegal do solo. Decorrem daí as atuais políticas de regularização urbanística (fundiária, imobiliária, de edificações etc.).

Tais políticas, voltadas a sanar as limitações em relação ao uso, gozo e disposição da propriedade aparecem materializadas na concessão de título de domínio e têm como pano de fundo os parcelamentos realizados às margens da lei. A ausência de titulação da propriedade, mesmo nas situações em que o loteador detém o da gleba, decorre geralmente da desobediência do empreendedor privado aos dispositivos normativos para o parcelamento. Essa conduta produz enorme contingente de adquirentes de imóveis sem registro, instalados em loteamentos alijados de infraestrutura urbana mínima e desassistidos dos serviços públicos mais básicos prestados pelo Estado. Por outro lado, as edificações irregulares acarretam para seus donos dificuldades em vender, transferir e alugar os imóveis, bem como para contratar financiamentos bancários e assegurar a veracidade das informações em inventários e testamentos (SÃO PAULO, 2020). Diante desse contexto é que se considera praticamente impossível tratar da questão do parcelamento irregular e clandestino do solo sem cuidar de discutir a regularização fundiária e imobiliária, pois os referidos problemas se entrelaçam na discussão sobre o planejamento urbano das cidades brasileiras.

Historicamente, a primeira tentativa legislativa de regularização fundiária no Brasil remonta à Lei de Terras, ainda durante o Império. Até então, o país não dispunha de qualquer outro meio de acesso à terra que não fosse a concessão de sesmarias a particulares mediante sua permanência na posse. Logo, não existia de fato a possibilidade de haver a aquisição privada da propriedade. A concessão de sesmarias, segundo Leonelli (2010), poderia ser feita diretamente pela Coroa Portuguesa ou por intermédio da igreja, que no período colonial também possuía a competência para repassar a terra por doação ou aforamento. Em qualquer um dos casos, de acordo com Silva (1996), as terras permaneciam como propriedade da Coroa e era cedido ao donatário apenas o usufruto.

Entretanto, conforme Cavalcante (2005), foi em 1821, por iniciativa de José Bonifácio, que se iniciou a superação do sistema sesmarial e de aforamento por meio da elaboração de uma legislação específica que considerasse um novo regime jurídico de aquisição da propriedade. Esse novo regime, efetivado pela publicação da Resolução 17, de julho de 1822, foi consolidado depois pela Constituição de 1824, que pôs fim à concessão de sesmarias e viabilizou a aquisição da propriedade pública pelo particular através da posse.

Em 1850, a aquisição da propriedade pela legitimação da posse sobre o domínio de terras da Coroa foi aprofundada com a promulgação da Lei de Terras. De acordo com Treccani (2009),

o direito de propriedade, reconhecido desde a década de 1820, foi complementado pela Lei de Terras, orientada no sentido de regimentar a propriedade privada do solo e estabelecer como única forma possível de acesso à terra a compra e venda, e não mais a concessão pública. Além disso, a referida lei limitou o acesso à propriedade da terra pelo trato mercantil e restringiu sua aquisição pela posse apenas às situações previamente estabelecidas.

Para tanto, complementar à medida, foi editado o Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, que tratou dos instrumentos de regularização e titulação da propriedade na mão de posseiros ou cessionários exclusivamente por meio dos registros paroquiais da posse, os quais eram supervisionados pela Repartição Geral das Terras Públicas, “órgão responsável por dirigir a medição, dividir e descrever as terras devolutas e prover sua conservação.” (CAVALCANTE, 2005, p. 6). A atuação da mencionada repartição tornou-se imprescindível porque somente pela demarcação, delimitação e descrição da gleba se podia comprovar a posse, adquirir a propriedade e transacionar a terra.

A demarcação das terras públicas e legitimação da posse das terras ocupadas, contudo, foi alvo de inúmeras controversas entre posseiros, cessionários e agentes da Coroa. Muitas foram as suspeitas de fraudes sobre os registros paroquiais e os desencontros entre a anotação da área concedida e da efetivamente ocupada. Além disso, sem delimitação e descrição precisa, a demarcação tornou-se extremamente morosa e tumultuada. Dadas tais dificuldades, a Coroa Portuguesa decidiu-se, em um primeiro momento, atenuar os critérios de demarcação e tolerar a concessão de títulos de propriedade por meio da mera declaração de posse dos interessados (MARX, 1991; LEONELLI, 2010). Entretanto, em 1878, ao se constatar ser a medida equivocada, pois apenas ratificou as fraudes, a Lei de Terras foi abandonada junto com o serviço de inspeção de terras públicas.

Apesar de seu relativo fracasso, a Lei de Terras cumpriu papel relevante ao alçar a terra como mercadoria e permitir que fosse loteada, introduzindo a prática do parcelamento do solo e da comercialização de lotes por meio da figura do loteador. Disso resulta que “de loteiro, concessionário, posseiro eventual ou precário, o loteador tornou-se proprietário de terras, seja ente particular ou o próprio Estado” (LEONELLI, 2010, p. 51). Além disso, ao favorecer o surgimento do loteador e a comercialização de lotes demarcados, a Lei de Terras foi a primeira a estruturar, ainda que de forma incipiente, a aglomeração urbana.

Com o abandono da Lei de Terras, o quadro de desordem fundiária permaneceu até a promulgação da Constituição de 1891, que longe de resolver a questão previu uma solução simples ao problema: transferiu a demarcação de terras públicas e a concessão de títulos de propriedade da União para os Estados. Naquele momento, diante do crescimento do comércio exterior de gêneros agrícolas, as atenções do governo central se voltaram às reformas urbanas, sendo fortalecidos os atos normativos que davam respaldo à urbanização das regiões portuárias e às obras de saneamento visando a atender os fluxos do mercado agroexportador.

Fora das regiões portuárias, com a atuação tímida de loteadores privados, o Estado buscou controlar o processo de parcelamento do solo e ordenar a ocupação das cidades respaldado por legislações de controle urbanístico. Para tanto, o governo federal, junto aos governos estaduais, criou comissões responsáveis pelas reformas sanitárias e urbanas, ao mesmo tempo em que se reforçou a capacidade do Estado no exercício do poder de polícia com o propósito de fazer cumprir os instrumentos de planificação. Não por outro motivo, a legislação urbanística do período “esteve baseada nos ‘Códigos de Posturas’, de origem colonial, e só mais tarde, em 1920, é que começa a ser substituída por códigos de obras e pelas leis de zoneamento urbano” (QUINTO JR, 2003, p. 190).

Entretanto, como ensina Villaça (1999), o interesse pelo zoneamento não se deu por outro motivo senão pela tentativa de resguardar o interesse das elites urbanas. A ambição do zoneamento como instrumento de melhoramento e embelezamento da cidade condiz com o período que se prolonga de 1875 a 1930. Nesse período, percebem-se duas fases: a primeira de ascensão dos planos de melhoramento e embelezamento dos centros urbanos, a segunda de deterioração decorrente da falta de planejamento a longo prazo. Para Maricato (2000), esse período é marcado pela contradição entre o embelezamento e a disponibilização de infraestruturas com vistas a privilegiar as elites e a exclusão da população mais pobre, expulsa para morros e passando a conviver com todos os efeitos da segregação espacial urbana.

Na década de 1930, já era perceptível o acúmulo de problemas relacionados ao zoneamento classista, ao déficit habitacional e ao abandono das políticas dirigidas à melhoria estética e sanitária das cidades. Naquela década, a crescente industrialização, resultante da política de substituição das importações, ainda que restrita às capitais estaduais, estimulou a atração da população rural para as cidades a fim de empregar-se nas fábricas e residir nas áreas urbanas. Essa urbanização acelerada, produzida pelas classes operárias, acarretou forte guinada

na legislação urbanística, dirigida agora para a regulamentação da segregação socioespacial urbana (QUINTO JR., 2003; VILLAÇA, 1999).

Segundo Villaça (1999), a segregação socioespacial resultou em uma série de medidas que visavam à contenção ao crescimento das periferias e a restrição da ocupação dos bairros mais luxuosos pela população trabalhadora. Para tanto, a legislação urbanística da época foi marcada, de início, pelo reforço em policiar os usos e a ocupação do solo. Essa pretensão, porém, mostrou-se logo em seguida perdida frente à redução da influência das elites sobre setores em ascensão como o mercado imobiliário e o de transportes urbanos que, na transição entre as décadas de 1930 e 1940, impuseram aos poderosos reconhecer o colapso do embate entre o centro e a periferia urbana.

Embate vencido, as medidas policiaiscas do período passam a ceder lugar à ideia de um planejamento global da cidade, ou seja, de um plano geral que abrangesse “não só toda a cidade (e não apenas as áreas mais centrais e os bairros de alta renda) como também todos os aspectos da cidade e seus problemas” (VILLAÇA, 1999, p. 204). Essa concepção de planejamento global, além de alterar a posição político-jurídica sobre a disciplina do parcelamento, dá origem ao discurso sobre a maioria dos problemas urbanos que se estenderão ao longo de todo o século XX: o caos urbano, o crescimento descontrolado e a necessidade de ordenamento. Para tanto, inaugura-se a fase do “urbanismo do plano diretor” e o que se convencionou chamar de “planejamento do discurso”, em substituição ao planejamento executado, uma característica da política urbana nacional que perdurou pelo menos até a década de 1960 (VILLAÇA, 1999).

Analisando o período, Quinto Jr. (2003) reconhece que a limitação de poder das classes dominantes se tornou aparente com o aumento das dimensões físico-territoriais das cidades. Os pressupostos do planejamento urbano reinantes até então, centrados nos códigos de obras e nas legislações de zoneamento, deixaram de ser suficientes para responder aos anseios dos trabalhadores urbanos por moradia, infraestrutura e por novas áreas de expansão. Disso implicou o reconhecimento pelo Estado dos problemas urbanos como a deficiência na oferta de habitação que atendesse às classes populares aglomeradas na periferia.

Para Villaça (1999), essa rápida ocupação das franjas urbanas, especialmente a partir da década de 1940, teve como reflexos a explosão de loteamentos clandestinos, a redução da cobertura da rede de saneamento e o aumento das dificuldades de mobilidade, problemas que contribuíram para o agravamento do caos urbano. Diante disso, desenvolveu-se o pensamento

de que os problemas urbanos derivavam da falta de um planejamento sistemático e a longo prazo. Com vistas a preencher essa lacuna, a Administração Pública passou a conceber “planos diretores”, documentos elaborados com a finalidade de disciplinar o uso do solo e servir de instrumento de política urbana, iniciativa que vai acompanhar a transição dessa urbanização da década de 1940 até outra, que se instala no pós-guerra.

Há relativo consenso entre os urbanistas que o final da Segunda Guerra marca o início de uma acelerada e acentuada transformação das cidades brasileiras como efeito dos avanços da industrialização, do desenvolvimento das forças produtivas e da modernização da sociedade (MARICATO, 2000, PRADO JÚNIOR, 1990; SANTOS, 2005). Para Milton Santos (2005), a urbanização do período é resultante do crescimento demográfico, da natalidade elevada e da mortalidade em descenso, sendo resultante dos progressos sanitários e da própria urbanização. Emília Maricato (2000) e Caio Prado Júnior (1990), chamam a atenção para as políticas econômicas do período e seus efeitos sobre a política habitacional, a formação do mercado interno e de uma classe média nacional.

De acordo com Santos (2005), sucede desse contexto o crescimento da população urbana, que representa 36% da população do país em 1950, alcança 46% em 1960, e chega a 57% em 1970. Nesse intervalo de tempo o território é remodelado: constroem-se estradas e rodovias, ao mesmo tempo em que se modernizam os sistemas de transportes e as comunicações. Por outro lado, a urbanização sem precedentes das décadas de 1960 e 1970 repercutiu em uma complexificação dos problemas urbanos, inclusive nas cidades médias, que passaram também a contar com planos diretores construídos agora sob forte perspectiva tecnicista.

Sobre tais planos e os principais problemas urbanos neles destacados, pesquisa realizada por Ultramari e Da Silva (2017) constatou que, entre as décadas de 1960 e 1980, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo representavam a questão urbana mais crítica nas dez principais cidades do país. Esse cenário demonstra a importância dada à regulação do solo urbano pelos governos locais à época e, não por menos, o período é marcado pela aprovação dos dois principais marcos normativos relacionados ao tema: o Estatuto da Terra, em 1964, e a Lei de Parcelamento do Solo, em 1979. Hoje reconhece-se o papel desses instrumentos para reorientar a política urbana nos municípios, embora não se possa afirmar que os problemas referentes ao uso, à ocupação e ao parcelamento estejam resolvidos.

DO PARCELAMENTO DO SOLO PREVISTO NO ESTATUTO DA TERRA

O parcelamento do solo foi inicialmente previsto no Decreto-Lei n. 58/37, regulamentado por meio do Decreto n° 3.079/38, que ao dispor sobre a divisão, a oferta pública e a venda de lotes, possibilitou a execução de planos de loteamento em áreas urbanas e rurais. Com a promulgação do Estatuto da Terra, a Lei n. 5.504/64, porém, o loteamento de imóveis rurais ficou restrito ao parcelamento do solo com fins econômicos rurícolas e não habitacionais (BARROSO, 19993).

De acordo com Gomes da Silva (1982), o Estatuto da Terra é conhecido como a lei brasileira de reforma agrária. Viabilizada por meio da Emenda Constitucional n° 10, de novembro de 1964, a lei procurou oportunizar a pequenos produtores acesso à terra por meio da reforma agrária, bem como assistir os proprietários de imóveis rurais por meio de medidas de política agrícola. No referido Estatuto, o imóvel rural é definido como “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. Depreende-se daí o critério de destinação ou finalidade como o preferencial para categorização do imóvel como rural. O critério locacional, como se percebe, é indiferente, podendo ser considerado rural mesmo o imóvel inserido no perímetro urbano.

Entretanto, segundo a lei, devido à finalidade agroextrativista e pastoril do imóvel rural, ele não pode ser parcelado para fins urbanos, ainda que estabelecido em zona urbana. Logo, o parcelamento do solo para fins urbanos é restrito aos imóveis localizados em área urbana ou de urbanização específica, sendo o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos admitido apenas quando há mudança na finalidade do imóvel, combinado com sua inserção na área urbana legalmente definida pelo município (STIFELMAN; GARCEZ, 2019). Nessa direção, como bem expôs José Afonso da Silva (2012), apesar da jurisdição municipal estar restrita às áreas urbanas e de expansão urbana, ao Poder Público local cabe orientar a urbanização de seu território e, de modo negativo, declarar que o solo fora do perímetro urbano deve permanecer com seu uso rural.

A vedação legal ao parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos não tem impedido, porém, o loteamento ilegal desses imóveis. Muito disseminados no mercado imobiliário e voltados às classes populares ou de alto poder aquisitivo, os loteamentos rurais tornaram-se nas últimas décadas atrativos à população que procura por terra urbana de valor acessível, e por

consumidores que buscam por imóveis diferenciados em condomínios rurais de luxo. Esses loteamentos, contudo, são exemplos de empreendimentos feitos de maneira clandestina, pois não encontram abrigo na legislação de regência sobre os requisitos para o parcelamento do solo rural. O parcelamento do solo rural é admitido apenas quando respeitada a sua finalidade social e econômica, segundo os comandados dados pelo próprio Estatuto da Terra. Conforme o documento, o imóvel rural é parcelável desde que respeitada a dimensão mínima do módulo rural regional. O módulo rural é unidade de medida agrária definida como a área mínima suficiente para que o produtor rural e sua família possam viver e progredir com a atividade por eles desempenhada. A limitação do parcelamento à dimensão do módulo rural, como explicam Almeida e Sardagna (2000), visa a garantir à propriedade rural cumprir sua função social e evitar a proliferação de minifúndios, ou seja, glebas extremamente subdivididas que dificultariam a manutenção das famílias no campo.

Diante desse objetivo, a única possibilidade de desmembramento do imóvel rural, pelo menos até 1968, era pelo seccionamento da propriedade rural em razão da construção de obra de utilidade pública. Nas demais hipóteses, o parcelamento do solo rural não encontrava amparo legal, de modo que mesmo na sucessão previa-se a “concessão de crédito para aquisição de quota ideal pertencente a herdeiros-condôminos quanto à questão da transmissão causa mortis, de modo a evitar a divisão do imóvel rural em área de dimensão inferior ao módulo rural” (ALMEIDA; SARDAGNA, 2000, p. 214).

Ao longo do tempo, porém, as restrições ao parcelamento das áreas rurais, contrariando os objetivos do Estatuto da Terra, passaram a ser progressivamente flexibilizadas. Em 1972, a Lei n. 5.868, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, permitiu o parcelamento dos imóveis rurais aquém da dimensão mínima do módulo rural. Para tanto, estabeleceu como parâmetro para o parcelamento a menor área entre o módulo rural e a fração mínima de parcelamento (FMP), índice que considera além do módulo, a atividade desenvolvida no imóvel e sua localização. O valor de referência da FMP foi individualizado a cada município do país e sua normalização ficou a cargo do Incra.

Almeida e Sardagna (2000.), advogando contra o dispositivo, alegam que a autorização para o parcelamento teve forte repercussão sobre os princípios gerais do Direito Agrário, pois permitiu a criação de imóveis rurais que pelo seu tamanho, inferior ao módulo rural, dificultaram o progresso e o desenvolvimento social das famílias no meio rural. Por outro lado,

é preciso considerar que a redução no tamanho dos imóveis contribuiu para a substituição nas formas de uso do solo, estimulando as iniciativas de urbanização, pois à medida que as propriedades se tornam economicamente inviáveis, aumentaram-se as chances de os pequenos proprietários abandonarem o trabalho no campo e alterar a destinação dada à propriedade.

De modo a agravar esse quadro, a Lei n. 11.326/2006, que dispôs sobre a Liquidação de Créditos Concedidos aos Assentados da Reforma Agrária, flexibilizou ainda mais a transição da propriedade rural em urbana ao excluir os agricultores familiares da necessidade de observar os critérios definidos pelo Estatuto para o parcelamento. De acordo com a referida lei, o desmembramento abaixo da fração mínima de imóveis rurais pode ser realizado em três hipóteses: pelo enquadramento do interessado como agricultor familiar; pela aquisição de parcela de imóvel a ser anexado a imóvel confrontante; e pela inserção do imóvel no perímetro urbano do município. Adiante, a Lei n. 11.446/2007 estendeu a possibilidade de parcelamentos em dimensão menor ao módulo quando promovidos pelo Poder Público em programas de apoio à agricultura familiar cujos beneficiários são agricultores que não possuem outro imóvel.

Apesar da abertura ao parcelamento do solo do imóvel rural conferido por tais instrumentos, não se pode deixar de notar a importância histórica em impedir a urbanização acelerada e indiscriminada das áreas rurais, especialmente entre as décadas de 1960 e 1980. Do ponto de vista do planejamento, é preciso lembrar que durante quinze anos o instrumento foi o principal diploma normativo de abrangência nacional a respeito do parcelamento do solo, fixando-se, por contraste, como orientador da lei de parcelamento do solo urbano.

DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Em 1979, o Brasil recebeu pela primeira vez uma lei federal que deu atenção especial ao parcelamento do solo urbano. De autoria do Senador Otto C. Lehmann, a Lei n. 6.766/79 decorreu das discussões e análises sobre o tema no Seminário “O Homem e a Cidade”, realizado quatro anos antes em Brasília. Além das contribuições trazidas daquele encontro, a proposta apresentada por Hely L. Meirelles e Eurico A. Azevedo, de 1966, e o anteprojeto resultado do “Seminário Sobre o Uso do Solo Urbano”, realizado em 1969, foram decisivos para embasar a proposta (LEONELLI, 2010).

Até 1979, o Decreto-Lei n. 58, de 1937, era o diploma legal que tratava do tema de maneira mais específica. Entretanto, tendo em vista a intensa urbanização presenciada a partir

da década de 1940, o referido diploma passou a ser considerado defasado frente aos desafios de regular o uso e a ocupação do solo urbano. Na visão de Farias (2019), aquele decreto, ao tratar especificamente do loteamento e da venda de terrenos para pagamento em prestações, deu ênfase aos aspectos contratuais e registrais do parcelamento, sem dar relevo à discussão urbanística.

A fim de mudar esse panorama, a lei n. 6.766/79, também conhecida por Lei Lehmann, visou estabelecer as diretrizes e a definir os parâmetros urbanísticos mínimos a serem considerados para o parcelamento. Para tanto, a lei foi precursora em incluir em seu texto, além das modalidades de parcelamento, os requisitos urbanísticos a serem exigidos do loteador. Desse modo, mais que um conjunto de regras de segmentação de glebas, o instrumento normativo preocupou-se com as consequências estruturais, sociais e econômicas do parcelamento. A ideia geral da lei foi a de considerar o parcelamento como atividade pública, ainda que executada por particulares. Resulta daí a exigência que fez pela chancela do Poder Público para a execução da atividade de parcelamento em conformidade com as condições materiais e formais previstas nos planos de desenvolvimento urbano. Nesses termos, “a lei abraçou a noção urbanística como de ordem pública e de interesse social, o que exige o controle direito do Poder Público.” (FARIAS, 2019, n.p.).

O controle pelo Poder Público sobre o parcelamento do solo está previsto em vários dispositivos da norma: na definição das diretrizes locais para uso do solo, na apreciação e aprovação prévia pelos municípios para a execução regular dos projetos de loteamento e desmembramento, na proibição ao parcelamento em áreas não definidas como urbana, de expansão urbana ou urbanização específica, assim como na vedação ao loteamento ou ao desmembramento em áreas não edificáveis definidas no plano diretor ou na legislação dele derivada. Em relação à prerrogativa para regular o parcelamento, conferiu-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência legislativa complementar.

Como destaca Barreiros (1998), o parcelamento do solo é um dos aspectos que mais interferem no urbanismo. Nesse sentido, o descontrole urbanístico sobre o parcelamento acarreta prejuízos não apenas à população assentada em áreas com infraestrutura e serviços básicos deficientes como à coletividade, com reflexos negativos sobre o equilíbrio na distribuição dos recursos públicos, no zoneamento e na estética urbana.

Nesse aspecto, a Lei de Parcelamento trouxe uma série de critérios a serem observados no fracionamento de imóveis com fins de garantir a habitabilidade digna nas cidades: a necessária disponibilidade de infraestrutura mínima para qualificação das áreas loteadas ou desmembradas, o cumprimento dos requisitos urbanísticos pelos investidores privados para apreciação e aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento, a proibição de parcelamento de terrenos considerados insalubres ou perigosos, e a necessidade de registro imobiliário do empreendimento em até 180 dias. Com efeito, houve avanços também em relação às exigências colocadas ao loteador particular para realização do parcelamento, como a destinação de áreas para composição do sistema de circulação, para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e para os espaços livres de uso público.

Pelo exposto, depreende-se que a lei procurou regular, direta ou indiretamente, as principais operações que envolvem o parcelamento urbanístico do solo, além de prever, adicionalmente, medidas protetivas aos adquirentes de lotes em loteamentos irregulares. Não por menos, como lembra Farias (2019, n.p.), além dos requisitos urbanísticos, “a norma versou ainda sobre o registro do loteamento e do desmembramento, sobre os contratos e sobre os crimes relacionados ao parcelamento irregular”.

Na execução de tais medidas, ficou facultado ao Poder Público Municipal a regularização de loteamentos não autorizados (clandestinos) ou executados sem a observância das determinações do ato administrativo de licença (irregulares). Nesse sentido, determinou-se a prévia notificação do loteador para que o faça e, na sua inércia, a possibilidade de o Município assumir os trâmites de sua regularização. Para tanto, coube à municipalidade implementar a infraestrutura necessária e tomar as providências junto ao registro de imóveis a fim de se evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e defender o direito dos adquirentes de lotes. Nesse cenário, desde a constatação da irregularidade do parcelamento, deverão os adquirentes suspender o pagamento das prestações e depositá-las judicialmente, as quais serão levantadas pelo loteador se providenciada a regularização ou confiscadas a título de ressarcimento pelo Poder Público quando da sua execução supletiva.

Em relação aos contratos, a lei elencou vários dos institutos já previstos na lei civil: a irretratabilidade dos compromissos de compra e venda e o direito à adjudicação compulsória, os meios de transmissão de direitos decorrentes do negócio jurídico, os requisitos e as obrigações advindas da rescisão contratual ou da sucessão mediante ato intervivos ou causa

mortis, e a administração dos imóveis por associações de moradores. Além disso, nas disposições gerais, a norma é taxativa quanto à proibição de venda ou promessa de venda de loteamento ou desmembramento não registrado, devendo o adquirente do lote suspender o pagamento e notificar o loteador para suprir a falta.

Por fim, a lei anunciou uma série de tipos penais relacionados ao parcelamento ilegal, entre os quais a execução ou veiculação de proposta ou contrato de compra e venda de parcelamento irregular e clandestino passou a ser considerado crime contra a Administração Pública, sendo qualificado pela falta de registro imobiliário ou de título legítimo de propriedade. Também foi tipificado como crime o registro de loteamento ou desmembramento não aprovado ou do contrato de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de direitos de loteamento e desmembramento não registrados.

Apesar dos avanços legislativos trazidos pela Lei Lehmann, sabe-se que os problemas envolvendo o parcelamento ilegal do solo não foram estancados. Pelo contrário, o clamor das classes populares pela moradia urbana, acompanhada da morosidade do Estado em amenizar o déficit habitacional, tem demonstrado o agravamento das situações de acesso à terra ausente de qualquer controle urbanístico. Fatores como especulação fundiária e imobiliária, ao lado de reduzidos investimentos em crédito habitacional e aumento da pobreza urbana, podem ser elencados como dificuldades para planificação das cidades brasileiras como desejado pela lei de parcelamento do solo urbano. Ademais, é preciso lembrar que apenas com a Constituição de 1988 é que a política urbana recebeu tratamento relevante como projeto de desenvolvimento nacional. Ainda assim, foram necessários treze anos entre a promulgação da Carta Constitucional e a aprovação da Lei n. 10.251/2001, o Estatuto da Cidade, para que o Brasil tivesse de fato um documento norteador para o planejamento urbano.

DA POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Foi a Constituição de 1988 que pela primeira vez na história constitucional brasileira dedicou um capítulo à política urbana. A positivação dessa política na ordem constitucional teve por base a Emenda Popular de Reforma Urbana produzida por organizações sociais e indivíduos envolvidos com o tema. Para tanto, a referida emenda pautou como princípios gerais para o tratamento da questão a autonomia dos governos municipais, a gestão democrática das

idades, o direito social à moradia, a regularização dos assentamentos informais, o reconhecimento da função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária.

No texto constitucional, a política urbana, ao lado dos capítulos que tratam da atividade econômica, da política agrícola e fundiária, da reforma agrária e do sistema financeiro, constitui um dos pilares do sistema econômico (SILVA, 2014). Carvalho Filho (2003) observa que a posição topográfica do capítulo indica a correlação entre a organização das cidades e a ordem econômica e financeira, de modo que a política urbana não deve ser apreendida sem os reflexos locais e como parte do regime democrático.

Em relação à concepção de política de desenvolvimento urbano estampada na Carta Magna de 1988, José Afonso da Silva (2014) esclarece que ela está alicerçada na compatibilização entre o art. 21, XX, que concede à União competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que propõe como objetivo da mencionada política ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesse sentido, ao ter fixado os objetivos para o desenvolvimento urbano, a Constituição revelou a importância da matéria.

Ainda na visão do autor, apesar de não ter sido boa a concepção de restringir o desenvolvimento urbano ao alcance dos objetivos intraurbanos, quando seria pertinente vinculá-lo a uma política mais ampla de desenvolvimento econômico e social, inclusive de dimensão interurbana e além do nível municipal, o texto foi coerente ao incumbir os Municípios pela sua execução. Carvalho Filho (2003) compreende que o preceito lapidado no art. 182 da Constituição Federal é de fácil dedução, tem caráter proativo e finalístico, bem como apresenta objetivos bem definidos a serem alcançados pela operacionalização das respectivas ações pelo Poder Público, entendendo que “de nada valerão as formas federais que traçam as diretrizes gerais se não houver a efetiva ação para concretizá-las.” (CARVALHO FILHO, 2003, p. 175).

Dito isso, importa pontuar que a Constituição assentou o plano diretor como o instrumento básico para aplicação da política urbana, sendo obrigatório para cidades com população acima de vinte mil habitantes. Para Castilho (2013), tal medida alçou o plano diretor como documento orientador da política urbana municipal, apesar de estabelecer um patamar populacional mínimo para sua exigência. Carvalho Filho (2003) defende, entretanto, que todos os municípios deveriam contar com um plano a fim de evitar desde o início o agravamento dos problemas urbanos. Em nosso entender a proposta parece coerente, pois a Lei Maior deu

competência aos referidos entes federativos para promover o ordenamento territorial independentemente do número de habitantes. Em qualquer caso, para sua implementação, o plano urbanístico depende de prévia aprovação pela Câmara Municipal, sujeitando-se, portanto, ao princípio da legalidade (SILVA, 2014).

Ao submeter a propriedade privada aos anseios do ordenamento urbano, o texto constitucional vislumbrou que a função social da propriedade urbana fosse cumprida. Embora não tenha expressado a rigor qual o teor dessa função, Silva (2014) a compreende como a capacidade de realizar as chamadas funções urbanísticas, ou seja, assegurar a habitação, as condições adequadas de trabalho, de recreação e de circulação humana. Nesse sentido, para sua efetivação, a declaração de direitos previu medidas a serem adotadas pelo Poder Público a fim de exigir do proprietário adequado aproveitamento do imóvel: o parcelamento e a edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e a desapropriação mediante prévia e justa indenização. A respeito das referidas modalidades de intervenção estatal na propriedade privada, Tavares (2012) aponta que elas devem ser aplicadas de maneira sucessiva, sendo a perda da propriedade, por ser medida mais rigorosa e penosa, decretada apenas em último caso.

Em relação a tais institutos, o parcelamento compulsório implica na divisão física da propriedade urbana em conformidade com o interesse público. A edificação compulsória, por sua vez, é a imposição para que o proprietário arque com a construção de edifício em sua propriedade (TAVARES, 2012). Sobre eles, Denaldi et al. (2015) chama a atenção para o fato de que apesar de serem introduzidos no direito brasileiro apenas durante o século XX, a legislação europeia já reconhecia a importância dos instrumentos de intervenção urbanística concebidos com a finalidade de induzir que imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados, atendessem ao interesse social e coletivo. Logo, entendem os autores serem os institutos fundamentais a fim de concretizar a efetiva função social da propriedade.

O instituto da progressividade do IPTU no tempo, por sua vez, tem por objetivo evitar a permanência de imóveis desocupados à espera da valorização imobiliária no interior das áreas urbanas. O IPTU progressivo, também disciplinado pelo Estatuto da Cidade, caracteriza-se pela possibilidade de o Poder Público Municipal majorar a alíquota do imposto por cinco anos consecutivos quando o proprietário deixa de cumprir com as condições e prazos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória do imóvel. Decorrido o período de cinco

anos, poderá o Município manter a cobrança máxima até que satisfeita a obrigação ou proceder à desapropriação. Conforme Silva (2014, p.830), “a propriedade urbana pode ser desapropriada como qualquer outro bem de propriedade privada, mas a Constituição prevê dois tipos de desapropriação para o imóvel urbano: a ordinária e a extraordinária”.

Segundo Cristóvam (2018), a desapropriação ordinária é o procedimento administrativo que permite ao Estado confiscar a propriedade motivada por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização. A desapropriação extraordinária, por sua vez, tem natureza sancionatória, dirigida a punir o não cumprimento de obrigação ou o ônus urbanístico imposto ao proprietário pela não edificação, não utilização ou subutilização do solo urbano. Nesses termos, segundo o autor, a desapropriação para fins de reforma urbana, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, deve incidir sobre a propriedade urbana que deixa de cumprir sua função social, sendo a indenização feita com títulos da dívida pública, com prazo de resgate máximo de até dez anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas, sendo garantido o valor real da indenização além dos juros legais.

Por fim, o capítulo dedicado à Política Urbana na ordem constitucional cuidou do direito à regularização de assentamentos informais consolidados, por meio “de instrumentos jurídicos que visam viabilizar os programas de regularização fundiária nos assentamentos em terras privadas e nos assentamentos em terras públicas” (FERNANDES, 2010, p.58). Os dois institutos formulados para tanto foram a usucapião especial urbana e a concessão de uso, que pretendiam beneficiar o possuidor de imóvel de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptos, sem oposição, e que a utiliza para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Para pleitear o direito à usucapião especial urbana ou a concessão de uso, o texto constitucional previu que o título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil, sendo o reconhecimento dessas modalidades concedidas uma única vez ao mesmo possuidor, não se permitindo, porém, recair usucapião sobre imóveis públicos.

DOS INSTRUMENTOS RELACIONADOS AO PARCELAMENTO DO SOLO PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Treze anos depois da promulgação da Constituição de 1988, a Lei n. 10.257/01, o Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 do texto constitucional referentes à Política

Urbana. A lei, amplamente discutida e considerada um marco para o desenvolvimento nacional, trouxe a expectativa do fortalecimento dos instrumentos de controle e intervenção do Estado frente à atuação dos agentes privados no uso e ocupação do solo urbano. Para tanto, segundo Fernandes (2010, p. 61), o Estatuto da Cidade estabeleceu quatro dimensões principais: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

Para a realização material dessas dimensões, o documento adotou o plano diretor como norte da política de desenvolvimento urbano para os municípios, bem como previu medidas sancionatórias a fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade. Sobre o tema, Fernandes (2010) comenta que o princípio da função social da propriedade urbana, até então pouco preciso no texto constitucional, passou a ter efeitos jurídicos concretos através de leis de zoneamento e da delimitação de áreas de urbanização prioritárias.

Além disso, o Estatuto buscou combater a especulação imobiliária através de instrumentos de intervenção passíveis de aplicação e monitoramento. Alicerçados nesses pilares, os Municípios passaram a contar com mecanismos hábeis a induzir o uso e a ocupação do solo previstos no documento: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção e de superfície, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, a operação urbana consorciada, a legitimação da posse e a regularização fundiária.

Por sua vez, não se pode deixar de lado a importância da lei na proteção jurídica do meio ambiente, tanto no sentido de procurar alcançar o direito à cidade sustentável, quanto por prever a proteção do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, estendendo a tutela constitucional do ambiente natural ao construído. Nesse sentido, segundo Costa e Favarão (2016), o Estatuto ofereceu aos municípios instrumentos voltados a induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana e democratizar a gestão da cidade, ao mesmo tempo que procurou assegurar o direito à moradia, à infraestrutura, à terra, ao trabalho e à cultura.

Em relação ao parcelamento do solo, a lei o regulamentou, dentro das diretrizes gerais de ordenação e controle urbanístico, as formas de evitar o uso excessivo ou inadequado do solo em relação à infraestrutura. Além disso, incentivou a simplificação da legislação com vistas a permitir a redução dos custos para implantação de loteamentos e incentivar a oferta de unidades habitacionais. No contexto dos instrumentos de gestão, foi prevista a necessidade do planejamento municipal em disciplinar a ocupação do solo, consagrando-se, para tanto, o parcelamento compulsório como meio de intervenção do Poder Público sobre a propriedade inutilizada ou subutilizada. A fim de induzir o parcelamento compulsório, o Estatuto facultou à Administração Pública adotar medidas como a progressividade da alíquota de IPTU e a desapropriação com vistas ao aproveitamento da propriedade para fins urbanos. De qualquer modo, para a execução dessa espécie de parcelamento-sanção, definiu-se que cabe ao Município editar normas com as condições e prazos para sua implementação, devendo ser aplicado à área específica incluída no plano diretor.

Em outra direção, o Estatuto da Cidade admitiu que nas operações urbanas consorciadas, realizadas por meio de parcerias entre o Poder Público, proprietários de imóveis, sociedade civil e investidores privados, as regras para o parcelamento pudessem ser flexibilizadas por meio de incentivos como a modificação nos índices, parâmetros e características do empreendimento. De acordo com Barros et al (2010), as operações consorciadas puderam, por exemplo, prever a concessão de potencial adicional de construção ou a autorização para loteamento com lotes inferiores à dimensão mínima em troca de contrapartidas financeiras do investidor privado à Municipalidade para execução de obras de melhorias urbanas. Quanto aos requisitos do plano diretor, a lei definiu que ele deverá prever minimamente as áreas em que incidirão o parcelamento compulsório, sendo que nos municípios em que forem cadastradas áreas de risco ou tiverem seu perímetro urbano ampliado, o documento deverá anotar parâmetros específicos para o parcelamento de modo a promover a diversidade de uso do solo e contribuir para geração de emprego e renda.

Pelos avanços que trouxe, não há dúvidas, portanto, que a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 pelo Estatuto da Cidade representou importante passo no sentido de garantir aos municípios o suporte jurídico necessário à implementação dos institutos previstos no capítulo dedicado à Política Urbana. Apesar disso, sabe-se que mesmo após regulamentada, a efetivação dos objetivos de tal política urbana continua sendo desafio para os

governos locais, haja vista todas as dificuldades do Poder Público em exercer o controle sobre a produção do espaço em um país com enormes desigualdades de acesso à terra e à habitação urbana e onde os agentes privados, aproveitando-se dessa condição, atuam com frequência às margens da legalidade.

DOS REQUISITOS PARA O PARCELAMENTO DO SOLO E REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA PREVISTOS NO CÓDIGO FLORESTAL

Em 2012, o parlamento brasileiro aprovou a versão final do novo Código Florestal nacional. Porém, antes mesmo da conclusão da reforma, que culminou com a promulgação da Lei n. 12.651/12, já se percebia desde a década de 90 a edição de medidas provisórias com o intuito de modificar pontualmente o Código Florestal de 1965. Aquele código, apesar de recepcionado pela Constituição de 1988, passou a ser percebido por alguns setores da sociedade civil como excessivamente intervencionista sobre a propriedade privada.

Benjamin (2006) refere-se ao Código de 1965 como peça dorsal para a proteção dos ecossistemas brasileiros e extremamente avançado ao dispor de forma clara, prática e palpável sobre a função social da propriedade, até então abstratamente prevista na Constituição de 1946. Segundo o autor, crítico à reforma discutida à época no Congresso Nacional, a intenção de revisar a Lei n. 4.771/65 estava assentada não no propósito de aperfeiçoar os dispositivos nele previstos, mas de mutilar os instrumentos que lhe davam vida. Não por menos, o texto final aprovado no parlamento foi bastante favorável aos interesses defendidos pelos ruralistas, ainda que parte das alterações feitas tenham sido vetadas pela Presidência da República.

Sobre o conteúdo da Lei n. 12.651/12, apesar de voltado especificamente à proteção e ao manejo da vegetação nativa, a questão do parcelamento e da regularização fundiária não deixou de ser considerada tendo em vista as iniciativas de parcelamento ilegal do solo potencialmente afetarem a conservação dos recursos florestais. Nesse sentido, ao circunscrever a análise do Código Florestal ao parcelamento do solo, três tópicos chamam a atenção: a) o parcelamento de imóveis rurais para fins agrícolas, b) o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos e c) a regularização fundiária de ocupações irregulares e clandestinas em áreas de preservação permanente.

Em relação ao parcelamento de imóveis rurais para fins agrícolas, o Código Florestal previu a exigência da reserva legal, ou seja, a manutenção de 20% a 80% da cobertura vegetal

nativa que deve ser reservada individualmente ou em regime de condomínio. A conservação da reserva legal, em regra, só é aplicável ao imóvel rural destinado ao uso agrícola, fora dos limites do perímetro urbano, e sua dimensão deverá obedecer à extensão de área mínima prevista em lei. Ao optar pelo condomínio ao invés da reserva individual, os proprietários poderão, entretanto, compensar o percentual mínimo em conjunto, desde que respeitada a área mínima total a ser conservada.

Por sua vez, na hipótese de estar o imóvel rural localizado em área urbana ou de expansão urbana, o Código Florestal definiu que tal condição não desobriga o proprietário da manutenção da área de reserva legal, que só será extinta junto com o registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado em conformidade com as diretrizes definidas pelo plano diretor. A lei condicionou, assim, a supressão da reserva legal somente quando o imóvel rural for submetido a parcelamento autorizado pelo Município e desde que tenha cumprido os requisitos registrários em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano previstas no plano diretor e na legislação específica. A exigência da manutenção da reserva legal do imóvel rural não parcelado inserido no perímetro urbano, conforme Lehfeld et al. (2013), trata-se de obrigação *propter rem*. Segundo os autores, essa reserva legal, oportunamente, poderá ser aproveitada pelo Poder Público como áreas verdes nas expansões urbanas.

Por fim, ao tratar da REURB-S e da REURB-E, modalidades de regularização fundiária urbana, o Código Florestal admitiu a regularização de núcleos urbanos informais em áreas de preservação permanente na forma da lei específica. Núcleos urbanos informais são núcleos clandestinos ou irregulares, estabelecidos à revelia do plano de desenvolvimento urbano e sem a autorização do Poder Público Municipal. Para a efetivação da regularização fundiária nesses casos, a lei previu como imprescindível a aprovação de projeto de regularização fundiária embasado em estudo técnico que aponte melhorias das condições ambientais em relação a situação anterior, e que não esteja o assentamento instalado em área de risco. Logo, não houve “qualquer imposição aos grupos que se encontrem nesta situação de recomposição das áreas de preservação permanente que foram degradadas em razão da ocupação irregular.” (LEHFELD et al., 2013, p. 313).

Além dos institutos positivados no Código Florestal, é preciso observar que a tutela constitucional do Meio Ambiente impõe uma leitura mais ampla sobre os desdobramentos do parcelamento e da necessidade da regularização fundiária no contexto das políticas

habitacionais, sem comprometer, todavia, a sustentabilidade das cidades. O direito ao meio ambiente equilibrado, como declarado na Constituição de 1988, deve ser apreendido assim como um meta-direito, devendo ser observado na aplicação de qualquer instrumento de planejamento ou de intervenção, público ou privado, pelos municípios.

Dessa maneira, se o cumprimento dos requisitos previstos na legislação infraconstitucional é o ponto de partida para que o parcelamento do solo seja executado de maneira a atender o interesse coletivo, não é possível restringir a defesa e proteção ao Meio Ambiente à adequação dos empreendimentos imobiliários apenas a dispositivos específicos, sem considerar a relação harmônica que deve haver entre o espaço habitado e o natural.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PREVISTA NA LEI N. 13.465/17

A fim de enfrentar o problema dos loteamentos clandestinos e irregulares, bem como promover a legitimação fundiária de inúmeros núcleos urbanos não regularizados, a Medida Provisória n. 759/16 foi convertida em 11 de julho de 2017 na Lei n. 13.465/17. Essa lei instituiu a REURB e revogou na íntegra de o Capítulo III da Lei n. 11.997/2009, o qual tratava da regularização fundiária urbana. Apesar disso, Reis (2018) destaca que “dela se pode extrair significativas inovações em sede de instrumentos jurídicos contemporâneos, os quais podem contribuir para uma política pública organizada, procedimental, célere e legal de regularização fundiária”. Na mesma direção, Barros (2017) acrescenta que a lei inovou ao derrubar amarras procedimentais até então vigentes.

Apesar de aplicada à regularização fundiária de imóveis rurais e urbanos, a Lei n. 13.465/17 deu ênfase aos núcleos urbanos situados em áreas urbanas, pois como explica a Cartilha publicada pelo Ministério das Cidades, “embora se reconheça a necessidade de uma política fundiária para o espaço rural, é nas cidades que a questão se torna mais complexa, pois, nestes espaços, há uma concentração humana e de atividades muito maior” (BRASIL, 2017, n.p.). Diante disso, foram catalogados como objetivos da lei a prestação de serviços públicos aos núcleos urbanos informais não regularizados, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, e a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

Em termos operacionais, segundo as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, a REURB consiste em um conjunto de medidas jurídicas,

urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Para tanto, são considerados núcleos urbanos informais os assentamentos rurais com área inferior à fração mínima de parcelamento permitida, sejam recentes ou já consolidados, os conjuntos habitacionais edificados por empreendedores públicos ou privados, e o condomínio urbano simples.

Para sua efetivação, duas são as modalidades de REURB: a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), dirigida à população de baixa renda assim declarada pelo Poder Executivo Municipal, e a regularização de interesse específico (REURB-E), voltada aos demais casos. Há ainda uma terceira modalidade prevista na lei, a REURB inominada, que visa a regularizar as glebas parceladas antes de 19 de dezembro de 1979, ou seja, anteriores à vigência da Lei de Parcelamento do Solo. Em qualquer das modalidades citadas estão legitimados para solicitar a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além dos beneficiários diretos, individual ou coletivamente, os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, bem como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Em relação aos entes federados, embora todos sejam legitimados para solicitar a REURB, os municípios são os verdadeiros protagonistas do processo tendo em vista seu papel no planejamento e na gestão urbana. Para a execução, o município poderá se valer de institutos jurídicos como a legitimação fundiária e a posse, a usucapião, a desapropriação, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação do imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda .

Além disso, a fim de ampliar os mecanismos de regularização fundiária, a REURB permite aos municípios 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 edilícios. Na mesma direção, a lei alterou o tratamento dado à legitimação da posse urbana e à usucapião extrajudicial dela decorrente, ao mesmo tempo em que criou outros institutos no campo do direito privado, tais como a legitimação fundiária, o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o direito real de laje (TARTUCE, 2018).

Amparado por tais instrumentos, delegou-se à Administração Municipal analisar e aprovar os projetos específicos para regularização fundiária urbana por meio do levantamento das características da ocupação e da área ocupada, a definição dos parâmetros urbanísticos e ambientais aplicáveis, e a identificação, quando for o caso, dos lotes, das vias de circulação e das áreas destinadas a uso público. Entretanto, deve ser considerada a vedação dada pela lei de regularização de núcleos urbanos sem projetos aprovados para tal finalidade, bem a necessidade de realocação dos ocupantes estabelecidos em áreas de risco ou perigosas.

Em outro sentido, delegou-se aos municípios classificar a modalidade de REURB a ser executada e a emissão da certidão de regularização fundiária (CRF). Tal certidão é o ato administrativo da regularização, no qual deve constar o nome do núcleo urbano regularizado, a localização, a modalidade de regularização, as responsabilidades das obras e serviços, a indicação de cada unidade regularizada e a listagem com nomes dos ocupantes adquirentes da respectiva unidade, devendo posteriormente ser levado ao cartório competente para o respectivo registro. De acordo com a lei, o registro do projeto REURB aprovado importa, quando for o caso, em abertura de nova matrícula, a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado, e o registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Quanto à dotação da infraestrutura essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais aos núcleos urbanos regularizados, a lei prevê que na REURB-S cabe ao Poder Público arcar com sua implantação e manutenção. Por outro lado, na REURB-E, o ônus poderá recair sobre os responsáveis pelo parcelamento ou sobre os beneficiários do programa, que deverão assinar termo de compromisso com as autoridades como condição para sua aprovação. De todo modo, os responsáveis pela formação dos núcleos urbanos informais, quer sejam proprietários de terreno, loteadores ou incorporadores, não estão eximidos das responsabilidades administrativa, civil ou criminal decorrentes do empreendimento a que deram causa.

Para encerrar, é pertinente sublinhar que apesar da pretensão trazida pela REURB em estimular a regularização fundiária urbana, não se pode deixar de comentar as críticas que a lei recebeu. Em artigo publicado em 2018, Flávio Tartuce afirma que a lei teve como um dos focos a regularização das favelas, mas lembra que as tentativas anteriores põem em dúvida a eficácia

da medida. Para o autor, a regularização de favelas no Brasil peca por três problemas fundamentais: a carência de políticas públicas eficientes, a instabilidade legislativa, e a falta de cuidado técnico do legislador no tratamento das categorias jurídicas consolidadas pelo Direito Civil (TARTUCE, 2018).

Na análise da REURB em particular, Tartuce (2018) aponta que a legitimação fundiária prevista na lei é controversa. Sobre o tema, recupera entendimento de Carvalho Pinto (2017), que se posiciona contrário à faculdade conferida aos municípios de conceder título de propriedade a terceiros sem a devida indenização aos proprietários, e por autorizar a usucapião de bens públicos, vedada expressamente pela Constituição de 1988. Não menos controversos, segundo Tartuce (2018), é a legitimação da posse por ato do Poder Público a fim de regularização fundiária e a possibilidade de sua transmissão onerosa intervivos, que pode estimular a especulação imobiliária; a averbação das edificações na REURB-S por mera notícia registral a requerimento do interessado e com dispensa da apresentação do habite-se, e a discussão doutrinária se o direito real de laje pode ser reconhecido como direito real de coisa própria ou alheia e, nessa linha, se é possível a usucapião sobre o referido direito.

Oliveski et al. (2018) teceram igualmente críticas à lei ao destacar que apesar da REURB facilitar a titulação dos imóveis, não estão garantidas as condições de urbanidade e habitabilidade aos ocupantes dos núcleos urbanos informais regularizados. Na mesma direção, Cíleno e Santos Junior (2019) comentam que ao priorizar a legitimação da posse e a titulação da propriedade, a lei considerou os ocupantes em segundo plano. Nesse sentido, a partir de estudos realizado em São José do Rio Preto (SP), os autores constataram que o registro imobiliário não foi suficiente para melhorar a qualidade de vida dos moradores e superar as condições precárias e vulneráveis das ocupações.

Nesse sentido, convém comentar que a conversão em lei da MP n. 759/16 na Lei n. 13.465/17, bem como dispositivos específicos da norma motivaram a propositura de três ações diretas de inconstitucionalidade no STF: a ADI n. 5.771, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, sustenta que a lei apresenta vício formal devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância, ao mesmo tempo em que altera leis ordinárias construídas com ampla participação popular, violando diretrizes constitucionais acerca da defesa do Meio Ambiente e da regularização fundiária urbana e rural (PROCURADOR-GERAL..., 2017). Por sua vez, a ADI nº 5.883, proposta pelo IAB, aponta que a lei pode acirrar conflitos agrários e possibilitar

a perda de bens públicos. Ademais, questiona os dispositivos que avançam sobre a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e sobre o adequado ordenamento territorial (LEI..., 2018). Por último, a ADI nº 5.787, peticionada pelo Partido dos Trabalhadores, alerta que a lei estimula a grilagem de terras, favorece à concentração fundiária e incentiva a alienação de imóveis da União (PARTIDO..., 2017).

DO “PODER-DEVER” DOS MUNICÍPIOS NA REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS IRREGULARES OU CLANDESTINOS

Com o avanço do processo de urbanização e a ampliação dos problemas relacionados à ocupação desordenada das cidades, o Poder Judiciário passou a ser insistentemente provocado a fim de que impusesse aos municípios não apenas a obrigação da regularização fundiária, mas, principalmente, de fornecer a infraestrutura mínima aos loteamentos irregulares e clandestinos. A atuação do Ministério Público nessa seara foi importante, sendo reconhecida a legitimidade do órgão ministerial na propositura de ação civil pública a fim de tratar da regularização do loteamento ilegal.

A posição defendida pelos municípios, em regra, era de assumir posição contrária à regularização de loteamentos ilegais, em particular sobre a responsabilidade de dispor infraestrutura mínima às áreas irregularmente parceladas. Segundo as administrações municipais, a exigência não se sustentava frente ao disposto no art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo, a qual expressou literalmente que é apenas facultado ao Poder Público substituir o loteador que deixa de dispor infraestrutura urbana em parcelamentos não reconhecidos ou autorizados e não a assunção compulsória do respectivo passivo.

Contudo, no contexto da política urbana e ambiental declarada pela Constituição de 1988, aprofundada pelo Estatuto da Cidade em 2001, a jurisprudência do STJ acompanhada pelos Tribunais dos Estados vinha adotando uma interpretação sistemática do art. 40 da Lei n. 6.766/79 ao consignar que a Carta Magna, nos termos do inciso VIII do art. 30, incumbiu os municípios pelo ordenamento territorial urbano, não permitindo ao ente federativo deixar de prover benfeitorias e medidas a fim de integrar as áreas parceladas ilegalmente ao restante da cidade.

Nesses termos, o entendimento adotado pela Corte Superior foi a de que ao recepcionar a Lei de Parcelamento do Solo, a Constituição de 1988 demandou que aquele diploma legal

fosse lido em harmonia com os demais direitos nela declarados. Logo, quando inexecutadas as obras de infraestruturas pelo loteador, permaneceria a responsabilidade do município em regularizar os loteamentos ilegais, haja vista a obrigação do Poder Público em atuar a fim de evitar o parcelamento irregular e clandestino do solo, bem como de assegurar os padrões urbanísticos e zelar pelo bem-estar da população.

Essa foi a direção da jurisprudência do STJ até 2015, quando no julgamento do AgRg no REsp. 1.459.774/RS, sucedâneo do AgRg no Resp. 1.310.642/RS, aquela Corte se dividiu em dois entendimentos distintos em relação à interpretação que deveria ser dada ao art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo. Naquele momento, enquanto a Primeira Turma do Tribunal Superior vinha fazendo uma interpretação sistemática do art. 40 da lei, apontando para o dever, e não a faculdade do município em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos, a Segunda Turma revisou seu posicionamento, passando a adotar posicionamento mais restritivo, acompanhando a literalidade do aludido artigo.

A divergência no entendimento entre as duas turmas de Direito Público do STJ foi pacificada, contudo, em 2019, quando o Tribunal por fim fixou a seguinte tese sobre o tema: “existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares restrito às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local, sem prejuízo do também poder-dever da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora” (BRASIL, 2019, n.p.). Segundo o entendimento fixado pela Primeira Seção, deve-se exaurir da tese que o encargo da Administração Municipal em promover a ocupação ordenada do solo urbano é inafastável. Para tanto, cabe ao Município efetivar as obras necessárias e dispor dos serviços essenciais a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes em todo o seu território, inclusive nos loteamentos incompletos, nos termos do plano diretor e da legislação urbanística. As obras de infraestrutura deverão priorizar, por sua vez, o atendimento dos mais carentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Lei de Terras, de 1850, o Brasil busca promover arranjos legislativos a fim de regular a propriedade privada da terra e conciliá-la aos anseios pela ocupação ordenada do seu território. Infelizmente, dado que a dinâmica social é frequentemente mais ágil e desenvolve

que a lei, nos últimos cento e setenta anos as tentativas do Estado em disciplinar as investidas do capital privado sobre o uso e ocupação do solo foram mais usadas a fins de regularizar situações já consolidadas a serem, de fato, ferramentas de planejamento. Apesar disso, não se pode atribuir a desordem na apropriação e subutilização da terra no Brasil à falta de instrumentos legais de controle. Ao contrário, ainda que possam ser discutidos sua eficácia, muitos foram os avanços da legislação urbanística nacional nas últimas décadas.

A evolução dessa arquitetura legislativa, apresentada em linhas gerais nesse trabalho, comprova que o ordenamento jurídico pátrio está repleto de dispositivos voltados a coibir os abusos do parcelamento e nortear as políticas locais de desenvolvimento territorial. Tal arcabouço legislativo, segundo Castilho (2013), é peça fundamental a fim de estabelecer parâmetros minimamente estáveis para o aproveitamento do solo e oferecer ao Poder Público instrumentos para a tutela do interesse coletivo frente à propriedade privada. A modelação determinada pela lei, conforme o autor, atinge o uso, a ocupação e a transformação do solo, e submete o direito de uso, gozo e disposição do proprietário às condições do plano, ou seja, às regras nele previstas e às eventuais sanções decorrentes de seu descumprimento.

No contexto brasileiro, apesar dos percalços na plena efetivação do controle urbanístico pelo Poder Público, não se pode negar que há avanços importantes na direção de tornar a gestão territorial prioritária. Para tanto, a incumbência dada pela Constituição de 1988 aos municípios, responsáveis agora pelo planejamento no uso e ocupação da cidade, pela elaboração de planos diretores quando alcançarem o patamar mínimo de vinte mil habitantes, e a faculdade de adotarem institutos sancionadores sobre a propriedade inutilizada ou subutilizada, são exemplos do aspecto notadamente intervencionista do Estado na persecução do direito à habitabilidade.

Por óbvio é preciso ter em mente que apesar dos avanços legislativos trazidos pela incorporação na ordem jurídico-constitucional dos objetivos proclamados pela reforma urbana, agregados depois à noção de sustentabilidade, persiste em parte considerável das cidades brasileiras o crescimento e a apropriação predatória do espaço urbano. Sem dúvidas, o contraste entre o progresso e o atraso é provavelmente o retrato mais fiel de como são concebidas e como efetivamente se executam as políticas de desenvolvimento urbano em nosso país. Esse cenário de “modernização conservadora”, nas palavras de Maricato (2000), está materializado nos diferentes dispositivos que procuram, de um lado, conter as investidas do capital privado e, de outro, facilitar a regularização de empreendimentos executados à revelia da lei. Decorre daí a

convivência entre instrumentos de controle sobre a expansão urbana e medidas mitigadoras de reparo, tendo os dois comandos como ponto comum o fato de serem emanados pelo Estado. Sobre a questão, não é outro o sentido da relação entre as normas urbanísticas e os requisitos para o parcelamento do solo previstas em lei e a firme jurisprudência construída pelos tribunais estaduais e confirmada pelo STJ em torno do poder-dever dos municípios em regularizar loteamentos irregulares e clandestinos. Ora, se a lei já disciplinou das normas de parcelamento, de regradar as posturas e setORIZAR o uso do solo, o esperado certamente seria a contenção pelo Estado das investidas privadas às margens da legalidade. Entretanto, como se sabe, a experiência tem mostrado que apesar dos avanços da política urbana, o protagonismo do Estado no ordenamento territorial tem sido muitas das vezes desejo e não efetivamente realidade.

REFERÊNCIAS

ALMEDIA, Élcio Cruz de; SARDAGNA, Crysthian Drummond. O parcelamento do imóvel rural via fração mínima de parcelamento frente à função social da propriedade. Revista de informação legislativa. Brasília, v. 37, n. 146, p. 209-216, abril-junho, 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/592>. Acesso em: 09/04/2020.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP/ PCC/201. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 1998, 24p. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00201.pdf. Acesso em: 09/04/2020.

BARROS, Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionara regularização fundiária urbana. Consultor Jurídico, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsionaregularizacao-fundiaria-urbana>>. Acesso em: 19/04/2020.

BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 194, out./dez. 1993.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cartilha REURB: Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. Brasília, 2017, 11p. il. color. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 17/04/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência n. 651. Secretaria de Jurisprudência do STJ. Brasília, 2 ago. 2019, 19p. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: 31/03/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, Política Urbana e Constituição. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. A atuação do poder público no espaço urbano: os direitos da cidade. Vitruvius. Seção Arquitextos, n. 156, ano 13, mai. 2013. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.156/4798>. Acesso em: 20/04/2020.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a Terra. Revista Histórica Online: Arquivo Público do Estado de São Paulo. 2ª. ed., jun. 2005.

CILIENTO, Bruna Pimentel; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro. A regularização fundiária resiste ao novo marco legal. In: XVIII ENANPUR. Anais...Natal: ENANPUR, 2019, p. 1-26.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio Costa. (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. 361 p.

CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. Elementos de Direito Administrativo. 5. ed: rev., amp. atual. Apostila da disciplina de Direito Administrativo do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina: UFSC, 2018.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho e CORREA, Lidia Forghieri Mendes. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação, 2º vol., Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 13/04/2020.

FARIAS, Talden. Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Consultor Jurídico: Ambiente Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 19/03/2020.

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

GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. Justitia, São Paulo, v. 44, n. 116, p. 47-59, jan./mar. 1982.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. doi:10.11606/T.18.2010.tde-04092013-172142. Acesso em: 10/20/2020.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Isper Nassif. Código florestal comentado e anotado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06/04/2020.

MARX, Murilo. Cidade no Brasil: Terra de quem? São Paulo: Nobel; Edusp, 1991.

OLIVESKI, Marco Aurélio Marques; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; MUELLER, Airton Adelar; OLIVESKI, Patrícia Marques. As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas. (Re)pensando Direito, Santo Ângelo/RS. v. 08. n. 15. jan./jul. 2018, p. 25-44. Disponível em: <http://local.cneesan.edu.br/revista/index.php/direito/index>. Acesso em: 19/04/2020.

PARTIDO questiona constitucionalidade de nova lei sobre regularização fundiária. Notícias do STF. 06 out. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358386&caixaBusca=N>. Acesso em: 19/04/2020.

PRADO JR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. Notícias do STF. 06 set. 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>. Acesso em: 19/04/2020.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. Rev. de Est. Avanç. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000100011&lng=en&nrm=iso2020. Acesso em: 02/04/2020.

REIS, Marcus Aurélio Neves. Regularização fundiária como política pública para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei nº 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no Município de Alvorada/RS. 2018. 160f. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SÃO PAULO, Prefeitura de. Entenda a nova lei de regularização de edificações. Secretaria Municipal de Licenciamento. Disponível em: <https://meuimovelregular.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

SILVA, Lúgia Osório. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7ª edição. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

STIFELMAN, Anelise Grehs; GARCEZ, Rochelle Jelinek. Do parcelamento do solo com fins urbanos em zona rural e da aplicação da Lei n. 6.766/79 e do provimento n. 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III). Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/morelegal.doc>. Acesso em: 02/02/2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar. Revista de Ciência Jurídica.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

TRECCANI, Girolamo. Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade. Rev. da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Paragraphics, 2009. 33p. Disponível em: http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em: 05/04/2020.

ULTRAMI, Clovis; DA SILVA, Roberto Carlos Evencio de Oliveira. Planos diretores em linha do tempo: cidade brasileira 1960-2015. XVII ENANPUR. Anais...São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf. Acesso em: 06/04/2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csabe; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999, p. 169-243.