

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

SHEILA RUSCHE JORGE

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À PARTIR DA LEGALIZAÇÃO DOS
BENS IMOBILIÁRIOS SOB A ÓTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS:
Caso de Triunfo – RS**

Porto Alegre

2021

SHEILA RÜSCHE JORGE

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À PARTIR DA LEGALIZAÇÃO DOS
BENS IMOBILIÁRIOS SOB A ÓTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS:
Caso de Triunfo – RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Área de concentração: Direito da Empresa e Regulação

Orientadora: Prof.^a Dra. Daniela Pellin

Porto Alegre

2021

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Jβ2d Jorge, Sheila Rusche.
Desenvolvimento sustentável a partir da legalização dos bens imobiliários sob a ótica do registro de imóveis : caso de Triunfo - RS / Sheila Rusche Jorge. – 2021.
236 f. : il. ; 30 cm.

Inclui bibliografia e apêndice.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre-RS, 2021.
“Orientadora: Prof.^a Dra. Daniela Pellin”.

1. Direito de propriedade. 2. Políticas públicas. 3. Loteamentos irregulares. 4. Regularização fundiária. 5. Registro de imóveis - Triunfo (RS). 6. Desenvolvimento econômico sustentável. I. Título.

CDU 347.235(816.5)

Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213

SHEILA RÜSCHE JORGE

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À PARTIR DA LEGALIZAÇÃO DOS
BENS IMOBILIÁRIOS SOB A ÓTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS:
Caso de Triunfo – RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovada em 13/10/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Daniela Pellin orientadora e presidente da banca - UNISINOS

Prof. Dr. Hilbert Maximiliano Akihito Obara membro externo - UNILASSALE

Prof. Dr. Wilson Engelmann membro interno - UNISINOS

Para Sergio, Elisabete, Marcelo e Otávio.

AGRADECIMENTOS

À Professora Dra. Daniela Pellin pelo seu apoio e orientação permitindo que o projeto desta dissertação fosse concretizado conforme os moldes originalmente estabelecidos, e à minha equipe, pelo eterno suporte. Obrigada por acreditarem que é possível fazer a diferença em um mundo tão desigual.

“Quando a legalidade é um privilégio que só se alcança mediante o poder econômico ou político, às classes populares não resta outra alternativa senão a ilegalidade”.

Mario Vargas Llosa

RESUMO

Considerando a propriedade como eixo de desenvolvimento econômico sustentável das cidades, o presente trabalho confirma que o Registro de Imóveis pode, além de suas atribuições legais, contribuir para a eficiência de políticas públicas voltadas à regularização de precariedades fundiárias com vistas a assegurar direitos e a contribuir para os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) nº 11 e nº 16 da ONU. Tem-se como resultado, a sugestão de Plano de Ação para o saneamento das irregularidades fundiárias de Triunfo/RS, cidade paradigma, representativa da média nacional de irregularidades, que serviu para a coleta de dados com o objetivo de investigar se o ofício imobiliário poderia contribuir para a solução e para a eficiência de políticas públicas imobiliárias a partir do compartilhamento de dados do seu acervo de modo a auxiliar outras cidades com problemas fundiários semelhantes. A pesquisa se concentrou em averiguar como as precariedades fundiárias afetam os custos de transação, a propriedade e o desenvolvimento sustentável; quais os meios disponíveis para identificá-las e tratá-las; como a regularização fundiária e as instituições envolvidas no tratamento poderiam fomentar pela titularização da propriedade e eficiência de políticas públicas fundiárias a circulação de riqueza e a redução de desigualdades sociais. Concluiu-se que o saneamento das irregularidades fundiárias transcendem a Política Urbana; que o direito de propriedade, respaldado na função social do imóvel, também soluciona questões de habitação, meio ambiente e saúde pública; que a titulação da propriedade a ocupantes de áreas irregulares aumenta em 20% a 32% a renda domiciliar *per capita* e em 25% o valor dos ativos, devido à maior segurança jurídica das transações, viabilizando, por consequência, menores custos de transação, acesso a outros mercados e aumento de arrecadação; e, que a legislação e a sua aplicação *in concreto* afetam diretamente o grau de desenvolvimento social e econômico de um país. Verificou-se ainda que o Registro de Imóveis, ao compartilhar relatórios com dados de seu acervo, pode subsidiar à tomada de decisão dos agentes públicos na condução de políticas de regularização fundiária com redução do tempo e custos dos procedimentos, mediante relatórios que permitem identificar indícios de loteamento irregular ou áreas com grande incidência de ocupações irregulares verificadas à partir de demandas de usucapião, More Legal, Gleba Legal ou de imóveis com grande número de condôminos e que viabilizam o tratamento precoce e o procedimento coletivo de regularização que beneficiam não

só o indivíduo, mas toda a coletividade. A metodologia adotada na pesquisa repousa no método indutivo e na abordagem sistêmica do Direito e da Economia. Analisa os instrumentos jurídicos disponíveis para o trato da questão e como a precariedade fundiária afeta a geração de capital, os custos de transação e o desenvolvimento sustentável. O marco teórico estruturante do pensamento desta pesquisa é a Teoria das Organizações de Oliver Williamson, compreendida pela economia dos custos de transação capaz de estruturar políticas públicas que afetam negócios privados.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Loteamentos irregulares. Regularização fundiária. Instituições. Desenvolvimento econômico sustentável.

ABSTRACT

Considering the property right as an axis of sustainable economic development for cities, this research found out that the Property Registry's institutional activity by sharing its real estate data could provide subsidies to the optimization of public land regularization policies. Such as the reports that identified irregular areas through the number of usucapião, More Legal and Gleba Legal's demands for a specific geographic region and the ones that identified them through the number of simultaneous owners in the same property title. These subsidies could reduce the externalities arising irregular settlements, land tenure regularization's costs and increase the economy activity by recognizing formal property rights for those who lives in irregular and insecure areas and it could also increase legal property paper's circulation that would provide access to low costs finance for this low-income population. Consequently, guaranteeing access to human fundamental rights and achieving economic growth based on a regional implementation of 2030's agenda of OECD's goals 11 and 16. The research resulted in a Property Registry Office action plan proposal to be validated among the institutions involved in solving land irregularities in Triunfo / RS, Brazilian city nationally representative of the average of land irregularities, which served to collect Property Registry data in order to investigate whether and how the Property Registry office could help solve land problems and help other cities with similar problems. The study's goal was to find out the means available to identify and treat these land externalities and how the Property Registry could help the institutions involved in the treatment reduce land regularization's costs and social inequalities through the acquisition of property ownership. The research investigated how the precarious urban settlements and others land irregularities could affected transaction costs, property right and sustainable economic development; what were the means available to identify and treat them and how the institutions involved in the treatment could promote wealth circulation and social inequalities reduction through the property right obtained by land tenure regularization. The methodology applied used the inductive method and a systemic approach to Law and Economics by analyzing the legal instruments available for solving these land irregularities and how they affect capital's generation and sustainable development. The theoretical reference used was Oliver Williamson's Organizations theory to explain how the transaction costs reduction affects public policies and private businesses. The

conclusions reached by the study are as follows: that land irregularities transcend Urban Policy; that property right acquisition, supported in property's social function, solves others housing, environment and public health problems; that the property right's recognition to the occupants of irregular area's increases by 20% up to 32% their family's per capita income and it also increases by 25% the value of the real estate assets due to more security level of transactions. Consequently, land's regularization enables lower transaction costs and increases the access to others market and tax collection. Finally, the research concluded that legislation, legal instruments' correct application, inspection and an assertive and coordinated plan action among the institutions responsible for the land irregularities treatment directly affect the social economic development country degree.

Keywords: Precarious settlements. Land tenure regularization. Institutions. Sustainable economic development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil.....	17
Figura 2 - Percentual de domicílios precários no Brasil em 2000.....	39
Figura 3 - Domicílios precários da região metropolitana de Porto Alegre Ano 2000 .	40
Figura 4 - O caminho da Regularização: Fluxograma Padrão de Processos.	71
Figura 5 - Representação do Organograma da Política Nacional de Habitação.	75
Figura 6 - Método PDCA.	98
Figura 7 - Síntese das macroações para a legalização imobiliária.....	105
Figura 8 - Fluxograma das macroações para a legalização imobiliária.....	106
Figura 9 - Síntese das ações para a regularização dos loteamentos públicos.....	128
Figura 10 - Fluxograma para a regularização dos imóveis públicos.....	142
Figura 11 - Distribuição do cadastro fiscal por bairro	145
Figura 12 - Síntese das ações para a regularização do cadastro fiscal	152
Figura 13 - Fluxograma para a caracterização e regularização do cadastro fiscal..	153
Figura 14 - Região com alta incidência de usucapião	159
Figura 15 - Síntese às regularizações individuais por usucapião.....	163
Figura 16 - Distribuição de matrículas pela quantidade de proprietários.....	164
Figura 17 - Distribuição de matrículas com mais de 20 proprietários.....	165
Figura 18 - Fluxograma para a regularização dos loteamentos particulares	175
Figura 19 - Fluxograma para a regularização dos imóveis tombados	179
Figura 20 - Evolução da população do RS por situação de domicílio (1940/2010) .	223

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cadastro Fiscal averbado na matrícula (visão Registro de Imóveis).....	144
Tabela 2 - Cadastro Fiscal do Município de Triunfo/RS (visão Prefeitura).....	145
Tabela 3 - Usucapião no Centro.....	157
Tabela 4 - Usucapião no bairro Olaria.....	158
Tabela 5 - Matrículas com mais de 30 proprietários por imóvel – 27 imóveis	166
Tabela 6 - Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas e de extensão urbana. Municípios da RM de Porto Alegre (ano 2000)	220
Tabela 7 - Estimativa da população em assentamentos precários em áreas urbanas e de extensão urbana. Municípios da RM de Porto Alegre - ano 2000	221
Tabela 8 - População Total, por Gênero, Rural/Urbana - Município Triunfo/RS.....	222
Tabela 9 - Evolução da população residente por situação de domicílio no Brasil ...	222
Tabela 10 - Déficit habitacional por situação do domicílio para a região metropolitana (RM) de Porto Alegre/RS	225
Tabela 11 - Déficit habitacional por componente em relação ao déficit habitacional total, segundo regiões metropolitanas (RM)	225
Tabela 12 - Imóveis do Município com problemas de qualificação	228
Tabela 13 - Imóveis do Município em condomínio	229
Tabela 14 - Imóveis do Município com benfeitorias	230
Tabela 15 - Imóveis do Município sem todas confrontações.....	231
Tabela 16 - Imóveis do Município descrição precária e sem endereço.....	232
Tabela 17 - Imóveis do Município com descrição precária e só bairro/distrito	233

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOPE	Batalhão de Operações Policiais Especiais
CC/02	Código Civil de 2002
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNNR/RS	Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul
COFOPRI	<i>Comisión de Formalización de la Propiedad Informal</i>
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COMHAB	Conselho Municipal de Acesso à Habitação
ConCidades	Conselho das Cidades
COREDE - MDJ	Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano Delta do Jacuí
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
Ha	Hectares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia

IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
INDAPP-I	Índice de Dependência do Potencial Poluidor da Indústria
INPP-I	Índice de Potencial Poluidor da Indústria
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAE	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto de renda
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MCidades	Ministério das Cidades
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Estado do Rio Grande do Sul
MP	Ministério Público
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PED	Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento
PI	Política de Inovação
PIB	Produto Interno Bruto
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público Privada
PRF	Projeto de Regularização Fundiária
RE	Recurso Especial
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RG	Registro Geral
RS	Rio Grande do Sul
SI	Sistema de Inovação
SNH	Sistema Nacional de Habitação

SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
STF	Supremo Tribunal Federal
VAB	Valor Adicionado Bruto industrial por nível de potencial poluidor
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 DIREITO DE PROPRIEDADE <i>VERSUS</i> ECONOMIA DA IRREGULARIDADE	25
2.1 A economia da irregularidade como externalidade negativa ao desenvolvimento sustentável	28
2.2 Triunfo/RS como paradoxo em análise	36
2.3 Extração de dados do acervo imobiliário para o diagnóstico.....	41
3 AS INSTITUIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	45
3.1 O papel legal e institucional do Registro de Imóveis.....	48
3.2 O papel do Poder Judiciário.....	50
3.3 O papel do Ministério Público	58
3.4 O papel do Município	63
4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O ODS 11 DA AGENDA 2030	74
4.1 A política pública urbana eficiente sob o ponto de vista econômico.....	78
4.2 A política pública urbana adequada sob o ponto de vista jurídico	83
4.3 O papel das instituições na promoção de políticas públicas sustentáveis .	90
5 AÇÕES PARA A EFICIÊNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	95
5.1 Macroações para a eficiência interorganizacional da gestão fundiária	96
5.1.1 Síntese das macroações para a regularização imobiliária	104
5.2 Plano de enfrentamento para os problemas fundiários de Triunfo/RS	106
5.2.1 Loteamentos públicos irregulares: Olaria, Creche I, Creche II e Coxilha	107
5.2.1.1 Síntese das ações para a regularização dos loteamentos públicos	127
5.2.2 Irregularidades em imóveis públicos do Município	128
5.2.2.1 Síntese das ações para a regularização dos imóveis públicos	141
5.2.3 Cadastro fiscal de imóveis urbanos na Prefeitura	142
5.2.3.1 Síntese das ações para a regularização do cadastro fiscal.....	152
5.2.4 Alternativas às ações individuais de usucapião	153
5.2.4.1 Síntese das alternativas à regularização individual por usucapião	162
5.2.5 Loteamentos particulares irregulares	163
5.2.5.1 Síntese para a regularização dos loteamentos particulares	175
5.2.6 Ausência de tombamento de imóveis do Núcleo Histórico.....	175
5.2.6.1 Síntese para regularização dos imóveis tombados	178

5.2.7 Irregularidades no Registro de Imóveis	179
6 CONCLUSÕES	185
REFERÊNCIAS.....	195
ANEXO A - DETALHAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DE TRIUNFO/RS ..	219
ANEXO B - DETALHAMENTO DAS IRREGULARIDADES EM IMÓVEIS PÚBLICOS DE TRIUNFO/RS.....	227
ANEXO C – APRESENTAÇÃO UTILIZADA NA DEFESA DO MESTRADO.....	235

1 INTRODUÇÃO

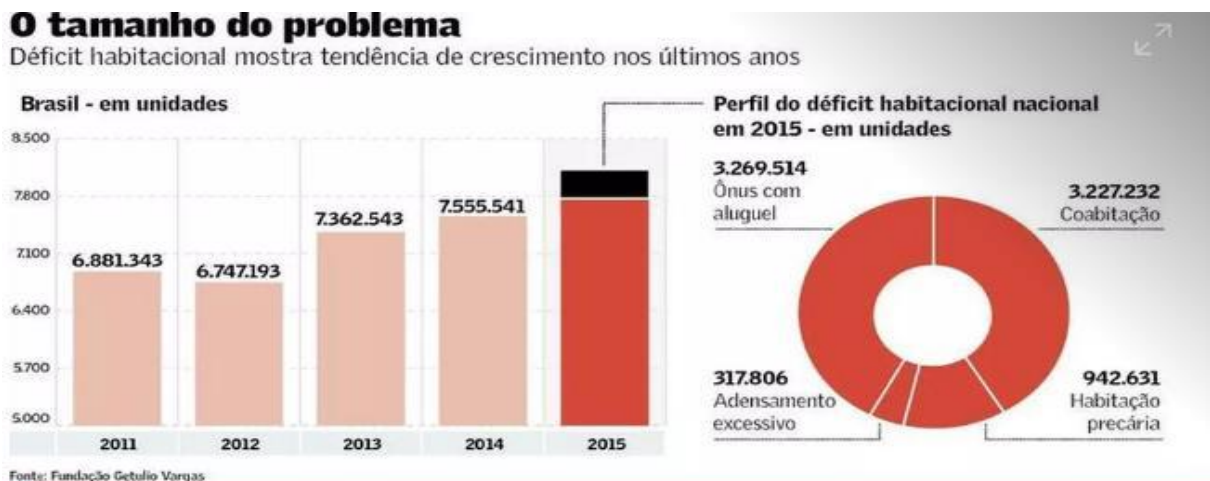
A rápida urbanização quando não adequadamente amparada por políticas públicas eficientes aptas a suprir na mesma velocidade as demandas por água potável, habitação, infraestrutura e serviços públicos, como: saneamento, educação, coleta de lixo, segurança e saúde¹ fazem com que “o acesso à moradia pela população de baixa renda, em regra, se dê em moradias autoconstruídas, precárias e em loteamentos ilegais periféricos”.²

Segundo dados, de 2015, da Organização das Nações Unidas (ONU), 50% da população mundial vivia nas cidades, sendo que 828 milhões em favelas.³ A projeção é a de que, em 2050, a população urbana corresponda a 75%, agravando, desta forma, a demanda por moradias e o número de ocupações irregulares.

Este aumento na demanda por moradias pode ser visto na

Figura 1 que ilustra a evolução do déficit habitacional brasileiro entre os anos de 2011 e 2015.

Figura 1 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)⁴.

¹ Inclusive na atual situação de pandemia de Covid 19 estas áreas urbanas com grande densidade de moradias precárias se tornam epicentros na propagação de doenças infecciosas.

² D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, **Planejamento e Políticas públicas – PPP**, Brasília, n. 32, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>. Acesso em 30 abr. 2020.

³ NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/principais-fatos/>. Acesso em 30 abr. 2020

⁴ Dados de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – (PNAD). VILLAS BOAS, Bruno Conceição; CONCEIÇÃO Ana. **Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões**. Disponível

Infelizmente, o déficit habitacional brasileiro (7,757) milhões de moradias em 2015), ocasionado pela reduzida oferta de terra urbanizada à população carente, é agravado pela baixa efetividade de políticas habitacionais e de uso e ocupação do solo, em virtude da dificuldade de acompanhamento e caracterização das situações de irregularidade e precariedade no processo de urbanização, como: loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupações de terras públicas, moradias em áreas de risco, etc.

Esta pesquisa busca encontrar formas inovadoras para atender a dois propósitos, o primeiro alusivo à necessidade de se contornar as dificuldades relacionadas à caracterização, identificação e acompanhamento de irregularidades fundiárias devido a não homogeneização de indicadores e a ausência de dados atuais que representem a totalidade dos municípios brasileiros, problema que será detalhado abaixo. Isto é necessário para se reduzir a incerteza e distorções no dimensionamento de demandas habitacionais e de regularização fundiária⁵; para acompanhar a efetividade das ações planejadas por estas políticas públicas e para a detecção/correção precoce, implicando em menores custos de transação e utilização de recursos do erário.

Para acompanhar a evolução das ocupações irregulares, o Brasil utiliza os relatórios da Fundação João Pinheiro (FJP)⁶ intitulados “Déficit Habitacional no Brasil”, construídos a partir de levantamentos censitários realizados 2 anos antes pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estes relatórios FJP apontam os números relativos à falta ou inadequação do estoque urbano de moradias para os Estados e regiões metropolitanas, não havendo dados periódicos para todos Municípios. Tais relatórios alertam, inclusive, para a existência de maior número de moradores nesses

em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-a-77-milhoes.ghtml>. Acesso em 30 abr. 2020.

⁵ O termo “regularização fundiária” utilizado neste trabalho é amplo e inclui a urbanização de ocupações, regularizações de loteamentos, ilegalidades imobiliárias que afetam de alguma forma a propriedade formal.

⁶ Relatórios construídos para o Programa Habitar/Brasil/BID pelo Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

tipos de assentamentos⁷ precários⁸ do que consta no censo porque, para algumas destas regiões de mapeamento censitário, o Poder Público sequer identificou elementos caracterizadores de irregularidades fundiárias⁹ e suas causas.

O estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano, destinado a fornecer informações organizadas em nível nacional para subsidiar as políticas de habitação para os assentamentos precários e para incentivar o desenvolvimento de políticas locais para a implementação do Programa Habitar Brasil-BID,¹⁰ também ressalta a dificuldade na medição e distinção de irregularidades fundiárias:

a diferenciação entre os moradores de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares é muitas vezes um exercício associado à realização de vistorias de campo e à análise de documentos e informações fundiárias e administrativas, por isso que no estudo há delimitação genérica de espaços considerados como ocupados por moradia precária, sem a especificação da situação de ocupação presente.¹¹

Em 2010, o Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários elencou os critérios de classificação para a uniformização de conceitos para a caracterização dos assentamentos; e, com isso, permitir a execução equânime das

⁷ Os assentamentos são ocupações consolidadas à margem da legalidade fundiária e urbanística e normalmente representam posse de área que sequer existe para o mundo jurídico (sem matrícula imobiliária), ou em área invadida, ou abandonada pelo proprietário da matrícula. Estas áreas não originaram a abertura de matrículas porque não respeitaram os requisitos legais de sua destinação: urbana ou rural, como: fração mínima de parcelamento, área mínima do lote, legislação ambiental, requisitos urbanísticos, etc. Em regra, tais ocupações decorrem de loteamentos irregulares ou clandestinos, de edifícios abandonados, de terras vazias ou de favelas.

⁸ O termo precário se refere a uma delimitação genérica de espaços carente de infraestrutura, considerados como ocupados por construções sem aprovação da Prefeitura, autoconstruídas, coletivas, sem especificar o tipo de ocupação presente (favela, cortiço, ocupação de terras públicas, loteamentos clandestinos e irregulares, palafitas) e que descumprem a legislação.

⁹ A regularidade fundiária diz respeito ao aspecto físico do imóvel (área, dimensões, benfeitorias, confrontações) e sua existência jurídica quando atendida a legislação (matrícula imobiliária representando todas as características físicas encontradas *in loco*).

¹⁰ O programa Habitar Brasil (BID) visa aumentar a renda da população das favelas e dos assentamentos irregulares por meio da melhoria das condições habitacionais destas regiões, fomentando a construção de novas habitações, a implantação de saneamento, infraestrutura e a recuperação de áreas ambientalmente degradadas. BRASIL. Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/BrasilHabitar_Book2007_bilingue.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

¹¹ MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole, 2007. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Assentamentos_Precarios_no_Brasil_Urbano.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

ações da Política Nacional de Habitação (PNH) dirigidas à regularização urbanística e fundiária, mas, ao seu final, concluiu que:

Para as atividades de classificação dos assentamentos, a equipe responsável pelo mapeamento e caracterização deverá contar com o apoio de outros órgãos da administração municipal, com destaque para as áreas de meio ambiente e planejamento (ou desenvolvimento) urbano, bem como Conselho Municipal de Habitação. Isso porque a classificação não pode ser apenas o resultado da aplicação automática dos critérios apresentados no item anterior, mas envolve decisões a serem tomadas em função das características que os assentamentos apresentam.¹²

Nas justificativas de elaboração do Guia já constava a presença de assentamentos urbanos informais em mais da metade dos municípios brasileiros. Godoy complementa que:

O grande desafio da política de integração dos assentamentos precários é o atendimento de um universo estimado em cerca de 30% dos domicílios urbanos do país, cujas demandas vêm se acumulando há décadas, em decorrência da histórica inadequação e insuficiência das políticas habitacionais voltadas para a população mais pobre. (grifos nossos).¹³

Além disso, a ausência de informações atualizadas e periódicas sobre os assentamentos precários da integralidade dos Municípios afeta o planejamento estratégico entre União, Estados e Municípios, impactando na definição de prioridades, metas, indicadores e direcionamento de recursos, sendo uma das razões desta pesquisa.

O segundo propósito está relacionado à necessidade de se encontrar formas inovadoras para acelerar a correção de irregularidades urbanísticas e fundiárias impeditivas da aquisição do direito real de propriedade porque é a partir da propriedade que se propicia o acesso a outros direitos fundamentais (moradia digna, direito à cidade, saúde, meio ambiente), pois a titulação deste direito real, além de garantir a permanência dos ocupantes de núcleos informais em regiões regularizadas

¹² BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/8673310/Guia_para_o_Mapeamento_e_Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_de_Assentamentos_Prec%C3%A1rios?auto=download. Acesso em: 24 jun. 2020.

¹³ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Lei nº 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 83. p. 457-458, 2017.

com infraestrutura mínima, também aumenta o capital físico de um país com ativos juridicamente desconhecidos a Economia, aumentando a renda *per capita* familiar, a arrecadação fiscal, reduzindo o déficit habitacional, etc.

Este trabalho baseia-se na hipótese de que o Ofício de Registro de Imóveis, por conservar o acervo dos imóveis da cidade e ter conhecimento das transações imobiliárias, pode contribuir para uma governança imobiliária mais eficiente que auxilie o desenvolvimento de políticas urbanas ligadas ao parcelamento do solo e à regularização das ocupações irregulares, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Município. Os dados do acervo do cartório podem embasar a construção de uma plataforma compartilhada de dados sobre irregularidades fundiárias, de baixo custo, com abrangência municipal, a ser utilizada para o planejamento, coordenação e execução de políticas de integração urbana e de regularização fundiária, com vistas à redução das externalidades. Ou seja, a atuação institucional do Registro de Imóveis, para além da atribuição legal de qualificação de títulos, obtida pela organização dos dados disponíveis, pelo alinhamento de parâmetros associados a uma análise qualificada, permite um dinamismo coeso e direcionado dos órgãos públicos responsáveis pela regularização fundiária (Município, Ministério Público, Judiciário, Tabelionatos), orientando as ações para a obtenção de resultados úteis para o bem comum, como a melhoria da realidade econômica e social da cidade com o dispêndio de menos recursos e a continuidade de políticas urbanas.

A pesquisa limita-se à análise do desenvolvimento sustentável das cidades sob a ótica econômica da atuação institucional do Registro de Imóveis para a otimização de políticas públicas de regularização fundiária. Apresentando ao final, plano de ação para corrigir as irregularidades detectadas na cidade paradigma de Triunfo/RS, de modo a guiar outras cidades com problemas fundiários semelhantes.

Este estudo tem como objetivo averiguar, de forma geral, como a atividade registral institucional pode, a partir do compartilhamento de dados do seu acervo imobiliário, fornecer subsídios ao planejamento e à tomada de decisão para aprimorar as políticas públicas voltadas à regularização fundiária e ao uso e ocupação de solo, colaborando com a aproximação aos objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU): ODS nº 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e ODS nº 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável,

proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.¹⁴

E de forma específica:

- a) como a formalização do direito de propriedade afeta o uso da propriedade e o acesso a outros direitos fundamentais;
- b) como os assentamentos precários e demais irregularidades urbanísticas e fundiárias¹⁵ afetam o desenvolvimento socioeconômico de um país;
- c) como os resultados da análise do papel das instituições de Estado, dos procedimentos intraorganizacionais, dos instrumentos jurídicos disponíveis e dos elementos caracterizadores de eficiência de políticas públicas podem ser sistematizados para a construção de plano de ação para aprimorar a assertividade e eficiência de políticas públicas com vistas à solução dos problemas fundiários;
- d) como os dados do acervo do Cartório de Registro de Imóveis podem ser sistematizados para auxiliar a identificação, caracterização e priorização de problemas fundiários com vistas ao planejamento, coordenação e execução de políticas de integração urbana e de regularização fundiária nas cidades brasileiras; e também para a elaboração de plano de ação específico para a redução destas irregularidades, tendo-se como paradigma de análise os problemas fundiários levantados pelo Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

A fim de alcançar os objetivos propostos, a presente dissertação está estruturada em seis capítulos. A introdução (primeiro capítulo) apresenta o problema do déficit habitacional brasileiro intimamente associado ao crescimento das ocupações irregulares de solo e a dificuldade na caracterização das irregularidades urbanísticas e fundiárias que impactam diretamente a construção de políticas públicas habitacionais e de uso e ocupação de solo, contextualizando-o ao tema escolhido para estudo. Ademais, elencam-se as justificativas, a hipótese e os objetivos que norteiam esta pesquisa, descrevendo como a dissertação está estruturada e a metodologia utilizada.

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Transformando nosso mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁵ Em sentido estrito, irregularidades urbanísticas são aquelas encontradas em imóveis urbanos e as fundiárias são as existentes em imóveis rurais, relacionadas ao Direito Agrário. Neste estudo, considera-se o sentido amplo do termo fundiário para abarcar todos os problemas relacionados a terras, não importando a classificação do tipo de imóvel e em caso de haver necessidade de diferenciação esta será feita no decorrer do texto.

Aborda-se, no segundo capítulo, a evolução histórica do direito de propriedade, como direito fundamental e como vetor de crescimento econômico e social; contextualizando os efeitos da propriedade formal sobre o comportamento dos indivíduos (aspecto jurídico) e os impactos das externalidades fundiárias no desenvolvimento sustentável, o que torna as cidades conglomerados de habitações informais sem infraestrutura repletas de desigualdades sociais.¹⁶ Analisa-se ainda, como a propriedade fomenta a distribuição de riqueza e justiça (aspecto social) e a alocação de recursos (aspecto econômico). Tanto sob a perspectiva dos moradores de ocupações irregulares, como meio de acesso a outros direitos fundamentais;¹⁷ como sob a perspectiva do desenvolvimento de um país, como meio de alavancagem econômico-social, pois ativos desconhecidos, passam a ser juridicamente reconhecidos e a circular no mercado (capital físico), aumentando seu valor econômico, a renda familiar *per capita* e a arrecadação fiscal do Município (aspecto social). Em seguida, discorre-se sobre as razões da escolha de Triunfo/RS como paradoxo em análise, sua representatividade nacional em termos do percentual existente de assentamentos precários e como foi feita a extração de dados do acervo do Registro de Imóveis da cidade para o diagnóstico.

O sucesso da redução do déficit habitacional brasileiro depende de investimentos em infraestrutura urbana, da ampliação da oferta de programas habitacionais e da atuação de diversas instituições de Estado para acelerar a regularização e a prevenção de precariedades fundiárias. Deste modo, debate-se no terceiro capítulo, especificamente em relação às questões fundiárias, o papel das instituições envolvidas na regularização (Registro de Imóveis, Judiciário, Ministério Público e Município), ilustrando alguns dos instrumentos jurídicos disponíveis a estas instituições para a resolução das precariedades fundiárias e seus respectivos impactos.

Em seguida, no quarto capítulo, discorre-se sobre a ligação entre a regularização fundiária e os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, em especial em relação aos objetivos ODS nº 11 e 16 e a Agenda 2030; correlacionando-os à Política Nacional de Habitação e à necessidade de se buscar formas inovadoras

¹⁶ Normalmente as áreas onde localizadas as ocupações irregulares de solo são sujeitas a inundações, deslizamentos, doenças devido à falta de saneamento, água potável, sem acesso à educação e alta concentração de moradias precárias que são inseguras por não atenderem as normas técnicas.

¹⁷ Como a função social da cidade relacionada ao uso da propriedade para beneficiar a segurança, o equilíbrio do meio ambiente, o interesse social e o bem-estar dos cidadãos (art. 1 e 2 do Estatuto das Cidades e art. 225 da CF).

na condução de políticas públicas para a solução do déficit habitacional brasileiro e para a gestão inteligente das cidades; para em seguida abordar os requisitos e respectivos fundamentos teóricos necessários para uma política urbana eficiente sob o ponto de vista econômico, jurídico e institucional.

No quinto capítulo, sistematizam-se as ações necessárias para a eficiência da regularização fundiária; que servem de referência a outros Municípios e a registradores com problemas semelhantes. Na primeira parte são apresentadas as macroações para a eficiência interorganizacional das instituições envolvidas na gestão fundiária, com propostas específicas para a melhoria do sistema como um todo; para em seguida, esmiuçar cada problema fundiário encontrado no diagnóstico com proposta de solução, detalhando para cada questão: a situação fática, a descrição da irregularidade, a legislação envolvida, as consequências e a sugestão para a regularização.

Na conclusão (sexto capítulo), sintetizam-se os principais pontos que levaram à confirmação da hipótese de que a atividade registral institucional pode, a partir da utilização e compartilhamento de dados do seu acervo imobiliário, fornecer subsídios à tomada de decisão dos gestores municipais na condução de políticas públicas de integração urbana e de regularização fundiária; contribuindo ao acesso a direitos fundamentais e ao atingimento dos ODS nº 11 e 16 da ONU.

Utiliza-se como metodologia, o método indutivo, investigando o caso particular das irregularidades fundiárias de Triunfo/RS; e, ao depois, se constrói plano de ação para a sua resolução, que pode ser aplicado, sem distinção de variáveis, a outras cidades com problemas semelhantes, contribuindo, desta forma, para o incremento da eficiência da política pública de regularização fundiária e para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do país. Socorre-se, a Análise Econômica do Direito para abordar de forma sistêmica como as precariedades fundiárias e os instrumentos jurídicos disponíveis para seu tratamento afetam os custos de transação, a propriedade e o desenvolvimento sustentável; e, como técnica de pesquisa, o levantamento de dados em documentos institucionais e na bibliografia nacional e estrangeira. O marco teórico estruturante do pensamento desta pesquisa é o da Teoria das Organizações de Oliver Williamson, compreendida pela Economia dos Custos de Transação capaz de estruturar políticas públicas que afetam negócios privados.

2 DIREITO DE PROPRIEDADE *VERSUS* ECONOMIA DA IRREGULARIDADE

Antigamente, nas sociedades primitivas, a propriedade imobiliária era coletiva, condominial e inata ao homem.

A propriedade individual desponta a partir da distribuição da posse exclusiva e perpétua de “jeiras” de terra aos cidadãos romanos, transmissíveis, pelo direito de família, aos herdeiros.

No decorrer dos anos, várias teorias buscam legitimar o direito de propriedade, inseparável da dignidade da pessoa humana, tais como: a teoria da ocupação, na qual a propriedade decorre da posse e do poder que certas pessoas exercem sobre bens inicialmente desprovidos de titularidade; a teoria da lei ou positivista, na qual a propriedade decorre da lei, excluindo a posse de terceiros pela força (Pacto de Sujeição de Hobbes); a teoria do trabalho de John Locke, na qual a propriedade é um direito subjetivo natural, fruto do esforço do homem, que a adquire por meio do seu trabalho; e, finalmente, a Teoria do Direito natural, na qual a propriedade é inerente à natureza humana, sendo anterior ao direito positivo.

Para Hohfeld o direito de propriedade é:

Quando um povo reconhece que determinada coisa pertence a um indivíduo e não a outro, atribuindo o grau de liberdade que o proprietário terá para dispor destes bens. Só é possível o estabelecimento de um direito quando há um correspondente dever por parte de outro indivíduo ou grupo de indivíduos, de modo que um direito legalmente garantido presume a existência de uma obrigação de não interferência com o exercício daquele direito por parte dos demais membros da sociedade.¹⁸

O direito de propriedade, previsto no artigo 17 da Declaração Universal de Direitos Humanos,¹⁹ foi ratificado pelo caput do art. 5º da Constituição Brasileira de 1988 (CF) que a reconhece como direito individual fundamental cuja inviolabilidade é assegurada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, mas também a

¹⁸ WESLEY, N. Hohfeld. **Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning.** *Yale Law Journal*, 1913. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yj/vol23/iss1/4/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

¹⁹ Art. 17: Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade. NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 29 ago. 20121.

classifica como um princípio da ordem econômica,²⁰ desde que respeitada a sua função social.²¹

Para Hesse²² a propriedade é um direito fundamental individual comparável ao direito de igualdade e liberdade e importante vetor de crescimento econômico e social porque permite ao cidadão concretizar e proteger o produto do seu labor, incentivando-o a prosperar para ter uma vida livre e autorresponsável; já Dworkin²³ associa a propriedade à dignidade da pessoa humana ao afirmar que negar a propriedade a determinada pessoa é o mesmo que a excluir de sua condição de membro pleno da comunidade.

Robert Alexy e Ferreira Filho também a enquadram como direito fundamental “em virtude da possibilidade de exercício de direitos de defesa contra o Estado”,²⁴ pois o indivíduo “não pode ser despojado de seu patrimônio, sem justa indenização”.²⁵ Tanto é assim, que a legislação infraconstitucional brasileira (art. 1.228 do Código Civil) confere ao titular da propriedade, o poder de usar, fruir e dispor da coisa, além reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha; devendo tal domínio ser pautado pela boa-fé;²⁶ pela preservação do direito ambiental, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico; bem como, pela sua função econômica e social.²⁷

Deste modo, a CF²⁸ protege a propriedade contra abusos de poder, desde que o exercício deste direito atenda à função social, relativizando, assim, o direito à propriedade privada em detrimento aos direitos coletivos.

²⁰ Art. 170, II da CF/1998. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

²¹ Art. 5, inciso XXIII da CF/1998. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

²² HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998. p. 289 e 339.

²³ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 304

²⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 199.

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 309.

²⁶ Vedam-se atos que não tragam ao proprietário qualquer comodidade ou utilidade ou visem prejudicar terceiros.

²⁷ Art. 1228 do Código Civil de 2002. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

²⁸ Art. 5, inciso XXII da CF/1998. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Os requisitos legais utilizados para caracterizar se determinado imóvel atende à sua função social variam de acordo com o tipo do imóvel: se urbano ou rural. Nos termos do art. 182, § 2º da CF, um imóvel urbano cumpre com sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor. Já, o rural, conforme art. 186 da CF, deve simultaneamente: ter aproveitamento racional e adequado; usar racionalmente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente; observar as disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração deve favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O direito de propriedade, como eixo de desenvolvimento, tem três perspectivas:

- a) a jurídica, que regula comportamentos para a proteção de interesses individuais e coletivos e que estabelece os direitos, os deveres e as penalidades associados à propriedade, como: o direito à moradia, às cidades, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o dever de atender à função social, aos regramentos urbanísticos e técnicos para o parcelamento e uso de solo e para a construção adequada e segura; e, as penas associadas à formação de loteamentos desprovidos de acesso a equipamentos públicos adequados e condições de habitação;
- b) a econômica, que serve como meio para a alocação de recursos e distribuição da riqueza, na qual são analisados o uso racional com vistas à redução de custos de transação indesejáveis para maximizar seu valor monetário; e,
- c) a social, que serve como meio de distribuição de justiça e bem-estar,²⁹ de modo a prover a propriedade de critérios de utilidade ou igualdade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

²⁹ Art. 186 da CF/1998. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

2.1 A economia da irregularidade como externalidade negativa ao desenvolvimento sustentável

Para a ordem econômica, a propriedade fornece a estrutura jurídica para a alocação de recursos e distribuição da riqueza,³⁰ uma vez que estabelece as normas comportamentais que devem ser observadas pelos indivíduos ao contratar a propriedade de um bem com outros e esclarece as penalidades a que estão sujeitos por sua não observância.³¹

Calabresi³² aponta que a propriedade também é um meio de eficiência e de distribuição de elementos de justiça porque só pode ser obtida se promover avanço social e atender a critérios de utilidade ou igualdade, maximizando, deste modo, a circulação de riqueza. Flávia Vera³³ complementa que é a partir desta estrutura jurídica que a sociedade se conecta ao crescimento econômico.

Já Katharina Pistor³⁴ defende que a propriedade é um ativo globalmente reconhecido e codificado em lei, com o poder de gerar riqueza, pois a lei lhe conferiu certos atributos como: prioridade, durabilidade, universalidade e conversibilidade. Tais atributos privilegiam o titular da propriedade em relação aos demais indivíduos e em relação aos demais direitos, como: a posse, a concessão de uso especial para fins de moradia (habitação), a concessão de direito real de uso; e que, com a codificação legal correta, qualquer ativo pode ser transformado em capital e, assim aumentar sua propensão a criar riqueza para seu titular.

Entretanto, a autora evidencia que apesar de a lei ser igual para todos, apenas os bem assessorados por advogados podem transformar um ativo comum em capital com a utilização, por exemplo, de ações de usucapião ou de adjudicação compulsória com elevados custos judiciais, o que acarreta uma desigualdade social. Para ela, este desequilíbrio decorre de instituições fracas,³⁵ facilmente influenciadas por condutas

³⁰ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 89.

³¹ STEPHE-N, Frank H. **Teoria Econômica do Direito**. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 11.

³² CALABRESI, Guido. **The Future of Law and Economics. The Law School**: The University of Chicago, Dez. 2016.

³³ VERA, Flávia Santinoni. **A Análise Econômica da Propriedade**. In: TIMM Luciano Benetti. (org.). **O Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 201.

³⁴ PISTOR, Katharina. **The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality**. United States of America: Princeton University Press, 2019.

³⁵ Para melhor compreensão veja o capítulo 3 sobre a influência das instituições no desenvolvimento.

oportunistas de agentes econômicos e políticos que pretendem satisfazer seus interesses privados.

Hernando Soto³⁶ ressalta que um processo de legalização da propriedade moroso e dificultoso empurra para a informalidade diversas atividades e riquezas - terrenos, moradias e pequenos negócios – tornando-os um capital morto para a economia por não circularem no mercado devido à ausência de um título formal representativo da propriedade, razão do insucesso do capitalismo em um país.

Bruno Becker³⁷ complementa ainda que a informalidade restringe as transações ao mercado local porque só a população do entorno pode confirmar a titularidade de um bem irregular cuja única garantia é a palavra do envolvido na operação, o que implica na redução do valor pago pelo ativo. Outra vertente econômica da informalidade, citada por ele, é que a transação também só atrai interessados locais que têm limitada capacidade econômica e dificuldades em adquirir financiamentos, materializando o risco de inadimplência e a deterioração do valor pago pelo ativo. Em resumo Bruno Becker sintetiza os seis **efeitos que a propriedade formal traz para a Economia** citados por Hernando Soto:³⁸

- a) **fixação do potencial econômico do ativo**, pois como a propriedade é representada por uma matrícula imobiliária, instrumento legítimo que possibilita a circulação deste direito no mercado, qualquer pessoa ao acessá-la, consegue precisar o valor econômico do bem em virtude das informações nela contidas, como: titularidade, área, localização, existência de benfeitoria, de ônus, de eventuais ações incidentes sobre o imóvel;
- b) **integração das regras e formalidades para a transmissão, aquisição, e oneração da propriedade imobiliária em um sistema jurídico único**, que garante eficácia aos negócios jurídicos realizados sob a égide deste sistema;

³⁶ DE SOTO, H. O. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001. 306 p.

³⁷ BECKER, Bruno. **A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis**: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. IRIB Academia. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/1012?login=91afd4e1be247db7e36de4b875706b25>. Acesso em: 21 jan. 2021.

³⁸ DE SOTO, H. O. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 306.

- c) **responsabilização das pessoas** porque o indivíduo, antes incógnito pela posse, passa a ser encontrado e responsabilizado por meio da execução de bens imóveis inseridos no sistema formal da propriedade. O que proporciona maior segurança às transações realizadas sob a égide deste sistema, que deixam de ser lastreadas pela execução pessoal, muitas vezes inócua por não haver bens passíveis de expropriação;
- d) **transformação dos ativos em bens fungíveis** porque a titularidade deixa de depender da “palavra do detentor” ou da atestação pela comunidade local e passa a ser reconhecida em um documento formal, ampliando o público alvo interessado na aquisição e o valor que pode ser atingido com a venda;
- e) **integração das pessoas** porque a propriedade formal transforma em agente econômico um sujeito desconhecido para o mercado de capitais, habilitando-o a negociar com outras pessoas além da comunidade local, ampliando a circulação do ativo e a geração de capital; atrai os fornecedores de serviços porque agora há a possibilidade de responsabilização em caso de inadimplência; torna o proprietário fonte de receita do Poder Público porque este passa a ser responsável por uma obrigação tributária (IPTU, ITBI, ITR, ITCD) que custeia políticas públicas e incentiva a atividade empresarial uma vez que agora o proprietário pode integralizar o bem imóvel ao capital social;
- f) **proteção das transações**, porque garantida pelo sistema notarial e registral que legitima e dá segurança jurídica às transações imobiliárias.

Por outro lado, Frank Stephen ensina que a informalidade afeta o uso econômico do bem porque “Se um indivíduo não for proprietário do bem, ele não terá interesse em mantê-lo produtivo, além do tempo durante o qual o usará; ao contrário, tirará da terra o que puder e, em troca, aplicará nela o menos possível”.³⁹

O autor explica que a razão disso é porque a exclusividade da propriedade motiva as pessoas a tornarem a terra produtiva permanentemente, suportando despesas porque capitalizariam os lucros de tais investimentos ao vender a propriedade, maximizando desta forma seus objetivos e bem-estar, pois todos se apoderam de um bem pelo auto interesse de poder transferi-lo com exclusividade a custos baixos.

³⁹ STEPHEN, Frank H. **Teoria Econômica do Direito**. Tradução de Neusa Vitale. Revisão técnica Roberto Troster. São Paulo: Makron Books, 1993. p. 13.

O comportamento de tirar o máximo de vantagem de um bem comum com o mínimo esforço em sua preservação, foi observado por Garrett Hardin,⁴⁰ que o explica pelo fato de a propriedade comunitária não prover nenhuma recompensa, só custos, o autor verificou que este cenário mudaria se o indivíduo fosse recompensado por esses custos, adquirindo o direito de propriedade, porque estaria motivado a realizar o esforço e a fazer o melhor uso dos recursos. **O que permite concluir que para assegurar o uso eficiente da terra basta atribuir ao ocupante um direito perpétuo e transmissível: a propriedade.**

Carolina Gallese,⁴¹ coordenadora nacional da Comissão de Formalização da Propriedade Informal do Peru, reforça esta conclusão ao afirmar que “um título de propriedade seguro é mais importante economicamente que a própria posse da terra”, uma vez que viabiliza o crédito a pequenos negócios, o acesso aos serviços de infraestrutura, a construção de moradias que proporcionam ao cidadão uma vida melhor e uma moradia mais digna. Regueira também elucida que a propriedade formal protege a posse e a segurança das transações porque “as pessoas são estimuladas a respeitarem os títulos, as leis e a honrarem os contratos”.⁴²

A **carência de investimento público para a construção** e oferta de moradias a um preço acessível fez as pessoas migrarem para áreas distantes dos centros urbanos, áreas não fiscalizadas e ambientalmente sensíveis. Como não tinham recursos financeiros suficientes para adquirirem habitações em locais com infraestrutura urbana e regularizados, estas pessoas começaram a adquirir frações ideais de solo urbanisticamente e juridicamente irregulares:⁴³ os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos.

Os condomínios rurais surgiram porque o Estatuto da Terra vedou, salvo raríssimas exceções, a divisão de imóveis rurais abaixo da fração mínima de

⁴⁰ HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons**. Disponível em: <http://dieoff.org/page95.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

⁴¹ GALLESE, Carolina Rouillón. Palestra no XV Congresso Internacional de Direito Registral (Cinder) 2005, realizado de 7 a 10 de novembro de 2005 em Fortaleza. **Boletim do IRIB em revista**, nº 323. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, out.-dez 2005. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/iframe/boletim-irib-em-revista-edicao-323>. Acesso em: 24 nov. 2020.

⁴² REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento**. 2007. Tese de doutorado, Paraná, Universidade Federal do Parná, 2007. Disponível em <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/13708?show=full>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁴³ Irregulares porque tais áreas não foram corretamente desmembradas de modo a atender a legislação de parcelamento do solo e os requisitos urbanísticos e ambientais.

parcelamento.⁴⁴ Esta legislação não adequada ao contexto social, obrigou a população de baixa renda, que só tinha recursos para adquirir pequenas extensões de terra, a adquirir frações ideais integrantes de uma matrícula imobiliária maior e não mais lotes rurais desmembrados e localizados no espaço que poderiam dar ensejo à abertura de matrículas imobiliárias individuais. Tal fenômeno deu origem a imóveis rurais com um número exacerbado de coproprietários, irregularidade corriqueira em Triunfo/RS.

Já os condomínios urbanos se originaram de loteamentos sem registro no Cartório Imobiliário, em virtude também de uma legislação não adequada ao contexto social. Com efeito, originalmente o § 1º do artigo 4 da Lei nº 6.766/79⁴⁵ exigia que da área total a ser parcelada, no mínimo 35% deveriam ser direcionados ao poder público para a implantação e instalação de equipamento urbano e comunitário e para áreas de uso público. Por considerarem este percentual abusivo e muito onerosa a instalação da infraestrutura mínima exigida pela legislação, muitos loteadores passaram a vender clandestinamente frações ideais como se fossem “lotes localizados”. Como tal fracionamento não foi autorizado pelo ente municipal, muitas vezes o lote não atendia aos requisitos urbanísticos, ambientais e sanitários, inviabilizando a abertura de matrículas imobiliárias individuais.

Por não terem sua área estremada e não serem os únicos proprietários do imóvel, os condôminos da área maior perdem oportunidades de venda ou de financiamento a juros melhores. Isto porque algumas instituições financeiras simplesmente não aceitam fração ideal de imóvel em garantia real e muitos interessados na aquisição desistem do negócio por vislumbrarem a possibilidade de litígios sobre a localização de seus quinhões com os demais condôminos.

O desconhecimento da legislação também induz em erro muitos cidadãos que pensam estar adquirindo um lote perfeitamente caracterizado, quando na realidade adquirem porções do solo não localizadas; ou pensam estar adquirindo propriedade quando na realidade são áreas de posse não registráveis; ou, ainda, redigem instrumentos particulares de compra e venda de áreas públicas, pensando ser

⁴⁴ A fração mínima de parcelamento para a cidade de Triunfo/RS é 3 ha (hectares), ou seja, 30.000m².

⁴⁵ Atualmente não há um índice específico estabelecido. A nova redação normativa do § 1º do artigo 4 somente especifica que: “A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”.

particulares; ou adquirem áreas de quem não é proprietário por acreditarem na eficácia de um instrumento particular de cessão, por desconhecerem a exigência da forma pública e por acharem desnecessário o registro da compra anterior pelo vendedor, e quando se percebem deste detalhe que a outorga da escritura de compra e venda do dono original para o vendedor não pode ser perfectibilizada porque este faleceu; ou adquirem áreas mal caracterizadas no instrumento particular o que impede ou dificulta a localização do imóvel de origem.

Estes fatores permitem concluir que a aplicação da **legislação tem papel preponderante** na aquisição de direitos, no uso eficiente da terra e no êxito de políticas públicas urbanas, pois sua adequação à realidade social pode inibir ou incentivar irregularidades fundiárias baseadas em condutas oportunistas que privilegiam os custos e benefícios privados em detrimento dos sociais.⁴⁶

A venda irregular de lotes também é estimulada pela **morosidade** da Administração Pública **na aprovação dos projetos de loteamento**.

Segundo Gustavo Albino⁴⁷ a aprovação, desde a elaboração do projeto até o seu registro no Cartório Imobiliário com a correção de objeções identificadas pelo Município, pode levar meses ou até anos e engloba as seguintes etapas administrativas:

- 1) apresentação de documentos preliminares para dar início ao processo na Prefeitura;
- 2) requisição das diretrizes urbanísticas e outros requisitos municipais obrigatórios para o uso, ocupação e parcelamento de solo;
- 3) apresentação do levantamento topográfico planialtimétrico do terreno para futuro cálculo e adequação do projeto de infraestrutura à topografia do terreno;
- 4) obtenção da licença prévia ambiental;
- 5) apresentação do projeto preliminar do loteamento para anuência Municipal;

⁴⁶ Para melhor compreensão, veja no capítulo 3 como a legislação afeta a condução de uma política urbana adequada sob o ponto de vista jurídico.

⁴⁷ ALBINO, Gustavo F.; MACIEL, Hully A.; ARAÚJO, Luciana A. F.; OLIVEIRA, Renato C. Etapas para aprovação do projeto de loteamento Urbano. **Revista Eletrônica Organizações e Sociedade**, Iturama (MG) v. 07, nº 8, p. 30-44, jul./dez.2018. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=etapas+de+aprova%C3%A7%C3%A3o+de+loteamento&oq=etapas+de+aprova%C3%A7%C3%A3o+de+loteamento&aqs=chrome..69i57j0i22i30.7915j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 26 nov. 2020.

- 6) elaboração dos projetos de infraestrutura e aprovação de sua viabilidade junto às concessionárias prestadoras de serviços públicos, como as de: esgoto, água e de energia elétrica;
- 7) elaboração do projeto de pavimentação e das galerias de água pluvial;
- 8) obtenção da licença de instalação ambiental para implantação do loteamento;
- 9) obtenção da aprovação definitiva do projeto de loteamento;
- 10) registro do loteamento no Registro de Imóveis.

Outra prática corriqueira, com aparência de legalidade, mas que visa “privilegiar” determinadas pessoas, com vistas a evitar às exigências da Lei nº 6.766/79, acontece no momento da abertura de ruas pelo Município, sendo descrita pelo Dr. João Baptista Galhardo:

Basta que o Município, por desapropriação direta ou indireta, venha abrir vias públicas, até mesmo desnecessárias ou a pretexto de prolongamento do sistema viário, em considerável imóvel urbano particular com o intuito velado de se entregar ao proprietário pequenas áreas líquidas, que, vindo a ser desdobradas e mesmo submetidas a registro especial, terão as exigências mitigadas em razão do tamanho e de legislação específica, até mesmo com a dispensa de reserva dos espaços mencionados no art. 4º, I, da Lei 6.766/79. E o que é pior, com a implantação de obras de infraestrutura à custa do Município, porque foi ele e no seu interesse quem abriu as ruas.⁴⁸

Outra externalidade inibidora de desenvolvimento associada ao parcelamento e uso do solo é a negligência da Administração Pública na **fiscalização e repressão de condutas ilícitas**, com a conseqüente responsabilização de seus infratores. Tal omissão ofende não só direitos individuais homogêneos disponíveis, como os daquele que comprou uma área irregular e que não consegue a formalização da propriedade; como ofende também direitos de toda a coletividade, gerando uma concorrência desleal no mercado de loteamentos, pois o loteador que segue a Lei nº 6.766/79 acaba tendo um custo muito maior do que aquele que ilegalmente repassa estes custos ao Estado omissivo e não é punido, abalando a **confiança da população na aplicação das leis urbanísticas** e atolando o Judiciário com demandas individuais de regularização.

⁴⁸ GALHARDO, João Baptista. **O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos**. Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)/Sergio Antonio Fabris (safE), 2004. p. 20-21.

Na visão de Staurenghi,⁴⁹ esta **omissão seguida de anistia** tem um **cinho eleitoral**, porque o Poder Público tolera a formação de parcelamentos ilegais e a autoconstrução para, em seguida, mediante sucessivos processos de anistia, regularizá-los com menores **investimentos públicos**; usando como justificativa de sua omissão: o rápido crescimento da cidade e a incapacidade de atender à procura por moradias de interesse social.

Estas externalidades, agravadas em alguns casos pela **não regularização posterior, mesmo após a notificação do loteador faltoso** pelo Município ou pelo Ministério Público para suprimento dos requisitos legais de parcelamento regular de solo, **obrigam a Municipalidade a realizar investimentos que deveriam ter sido feitos pelo particular** antes do desmembramento ou venda de lotes, fazendo com que o ente público despenda recursos do erário para a recuperação do meio ambiente degradado, e/ou para a criação e melhor utilização dos espaços coletivos destinados a serviços públicos, e/ou para a realização de obras em infraestrutura para atender aos padrões sanitários, urbanísticos e ambientais mínimos exigidos por lei para a região ocupada irregularmente, **redirecionando recursos** que poderiam ser melhor aplicados em atividades promotoras **de desenvolvimento sustentável**.

Além disso, as **ações** promovidas pelo Poder Público contra os causadores do dano **para a recuperação dos valores despendidos** com a regularização **nem sempre tem êxito** em obter o valor integral gasto.

A ausência de titularidade dominial além de trazer **insegurança jurídica aos ocupantes** de áreas irregulares **porque os sujeita a perda da posse** em processos judiciais; também implica em **desvalorização imobiliária e sonegação fiscal** porque não se arrecadam vários tributos como: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto de Renda (IR) e emolumentos referente a lavratura e registro de escrituras públicas.

A informalidade imobiliária **minora a utilização e a função social da propriedade** porque desestimula melhorias em casas e bairros, intensificando a

⁴⁹ STAURENGHI, Rosângela. **Regularização de parcelamentos ilegais: diretrizes legais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO REGISTRAL FORTALEZA, XV., – CINDER, 2005. Disponível em: https://repositorio.ibr.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/2785/2005-0323-0150_0157-BDI.pdf Acesso em: 17 out. 2020.

desigualdade sistêmica no alcance e no acesso a direitos fundamentais. Além disso, compromete o uso de benefícios legais previstos em lei que poderiam favorecer tanto o particular, como a sociedade. Cita-se, como exemplo, o benefício existente para os loteamentos regularmente registrados, nos quais os particulares não precisam arcar com o custo da escritura pública para a transmissão da propriedade porque os contratos que formalizam o compromisso de compra e venda, quando acompanhados da prova de quitação do pagamento do lote e do devido recolhimento do ITBI, têm força de escritura pública definitiva⁵⁰ e a implicação para a sociedade é que esta deixa de usufruir de uma área pública que não foi transmitida porque ausente o registro do loteamento,⁵¹ pois via de regra, segundo Patrícia Ferraz, a regularização fundiária de uma ocupação consolidada “não exige destinação de áreas públicas, áreas verdes disponíveis, espaços de lazer, espaços institucionais para implantação de escolas e postos de saúde”.⁵²

2.2 Triunfo/RS como paradoxo em análise

Constatou-se, no decorrer deste estudo, que os indicadores atuais de monitoramento dos assentamentos precários não permitem uma visão minuciosa, em tempo real, da situação habitacional e urbanística brasileira para a construção de políticas públicas eficientes (veja maiores detalhes no anexo A) devido à ausência de indicadores de acompanhamento para cidades pequenas e devido à dificuldade de identificação destas irregularidades relacionadas tanto à precariedade da construção, como ao desrespeito das condições urbanísticas e ambientais.

Primeiro, porque as informações disponíveis são construídas a partir de dados sobre os aglomerados subnormais⁵³ com defasagem temporal extraídas de censos

⁵⁰ Trata-se de previsão, contida nos artigos 26, § 6º e 41 da Lei nº 6.766/79, válida para contratos firmados em loteamentos inscritos no Registro de Imóveis a partir da Lei nº 6.766/79, pois nos demais é necessário a escritura pública definitiva. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). Consulta de 17/08/2015, protocolo: 13161. Disponível: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/13161>. Acesso em: 05 set. 2020.

⁵¹ Trata-se de previsão contida no artigo 22 da Lei 6.766/1979. BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26/06/1979.

⁵² FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2802>. Acesso em: 01 fev. 2021, 20 dez. 1979.

⁵³ Aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia, que podem ser públicos ou privados, para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, são caracterizados por um padrão urbanístico irregular, com carência de serviços públicos essenciais e localizados em áreas com restrição à ocupação. Definição do IBGE disponível em:

demográficos do IBGE, nos quais a caracterização do tipo de ocupação envolvida é superficial, pois dependente de vistorias *in loco*.

Segundo, porque os relatórios se resumem a capitais, a regiões metropolitanas, ou a municípios com população superior a 150 mil habitantes; e, eventualmente, um ou outro município de menor porte.

Terceiro, porque informações estanques de cada organização envolvida na regularização não permitem enxergar o problema em sua totalidade, dada à inexistência de indicadores bastantes para verificar a efetividade das ações tomadas para corrigi-las, fator este impeditivo para a fiscalização e o exercício da cidadania.

Para adensar os fundamentos e dar-lhes contornos concretos, elegeu-se a cidade de Triunfo/RS como paradigma de estudo. A escolha da cidade buscou pré-requisitos existentes e se baseou:

- a) na necessidade de regularização das ocupações de terras públicas discutidas na Ação Civil Pública nº 139/1.18.00012309⁵⁴ que formam os bairros Coxilha, Olaria, Creche I e Creche II. Há risco de retomada dos imóveis pelo Poder Público⁵⁵ sem quaisquer áreas para realocação de famílias que inevitavelmente ficariam desalojadas;
- b) em indícios da existência de inúmeras irregularidades fundiárias na cidade, mas que, até então, não tinham sido sistematizadas na forma de indicadores, tais como: a existência de imóveis com um exacerbado número de condôminos, número excessivo de aquisições por usucapião ou localizações de área pelo Projeto More ou Gleba Legal;
- c) no fato de Triunfo/RS ter uma extensa área territorial (819,087 km²) com situações peculiares inexistentes em outros municípios o que enriqueceria o debate das questões fundiárias, entre elas: compor a região metropolitana de Porto Alegre, ter entre suas divisas o Rio Jacuí, o Rio Taquari e muitos arroios, o que exige especial atenção sobre as áreas de preservação permanente; inclusive devido à presença de um distrito industrial (Polo Petroquímico), que exige tratamento significativo de resíduos sólidos e

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁵⁴ Esta ação tramita desde 2011 e visa averiguar possíveis irregularidades nas concessões de uso para fins de moradia outorgadas pelo Município de Triunfo/RS

⁵⁵ A retomada dos imóveis envolve enorme custo social, ressarcimento de benfeitorias e uso de força policial. Já a regularização implica no mapeamento dos lotes, dos envolvidos e na regularização dos títulos aquisitivos.

- efluentes e também por haver áreas históricas tombadas ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
- d) na possibilidade de utilização de parte de seu extenso território para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social;
- e) no fato de Triunfo/RS ter o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* mais alto do Estado do Rio Grande do Sul (R\$ 311.212)⁵⁶ o que pressupõe a existência de recursos para a execução de programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária. Em 2018, dado mais recente publicado pelo IBGE,⁵⁷ o PIB *per capita* de Triunfo/RS foi de R\$ 304.208,49, sem grandes variações em relação ao ano anterior;
- f) na incoerência entre sua riqueza econômica e sua pobreza social; pois segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento⁵⁸ da Região Metropolitana Delta do Jacuí 2015-2030 do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano Delta do Jacuí (Corede MDJ):

Ao se considerar o Idese-Bloco Renda, é possível constatar que o município de Triunfo, sede do Polo Petroquímico, é um caso atípico nesse Corede. Por um lado, possui o Idese mais alto da região, causado pelo elevado índice de geração da renda - Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. De outro lado, apresenta um baixo índice de apropriação de renda - renda domiciliar *per capita*, ficando atrás somente de Santo Antônio da Patrulha e Alvorada.⁵⁹

Este estudo salienta ainda que das cidades que compõe o Delta do Jacuí, em relação à educação, Triunfo/RS é a única sem estabelecimento particular de ensino, sem programas de graduação e com as maiores taxas de abandono para o ensino médio (24,5% contra a média para a região de 11,86%). Para o ensino escolar precoce de pessoas entre 18 a 24 anos a taxa de abandono foi de 51,4%; em relação à saúde,

⁵⁶ Dados publicados em 13/12/2019 pela Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul relativos ao ano de 2017. A título de comparação, o PIB *per capita* do Estado do Rio Grande do Sul em 2017 é de R\$ 37.371. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. **Dez municípios concentram 42,3% do PIB do RS, aponta levantamento do DEE/Seplag**. 13 dez. 2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/dez-municipios-concentram-42-3-do-pib-do-rs-aponta-levantamento-do-dee-seplag>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/triunfo/panorama>. Acesso em 03 fev. 2021.

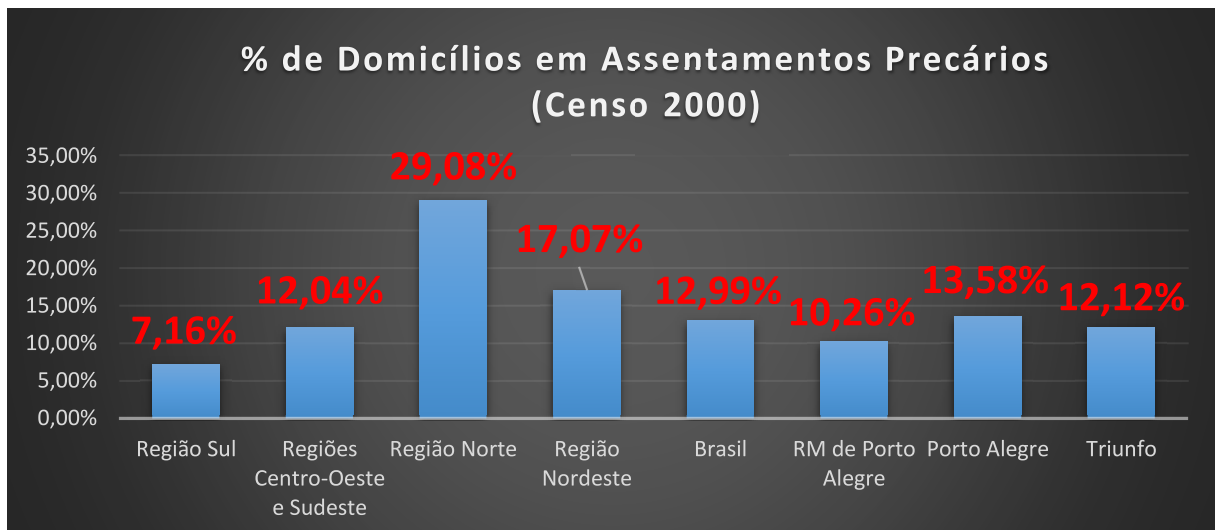
⁵⁸ A função do Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento do Corede MDJ é identificar as áreas que necessitam de aporte de recursos públicos para políticas públicas de desenvolvimento do Estado.

⁵⁹ CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DELTA DO JACUÍ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana Delta do Jacuí 2015-2030**. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144227-plano-metropolitano-delta.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

tem 1.021 habitantes por profissional de saúde, enquanto a média do Estado é de 468; em relação à habitação, há déficit de 496 moradias, sendo 329 em meio urbano e 167 unidades na área rural; em 2016 foram repassados R\$ 1.324.119,00 em recursos pelo programa Bolsa Família, correspondendo a um incremento de 41,76% em relação a 2006;⁶⁰

- g) em sua representatividade nacional, em termos de irregularidades fundiárias, Triunfo/RS tinha, em 2000, 12,12% de domicílios precários enquanto a média nacional era de 12,99% (figura 2).

Figura 2 - Percentual de domicílios precários no Brasil em 2000



Fonte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano⁶¹

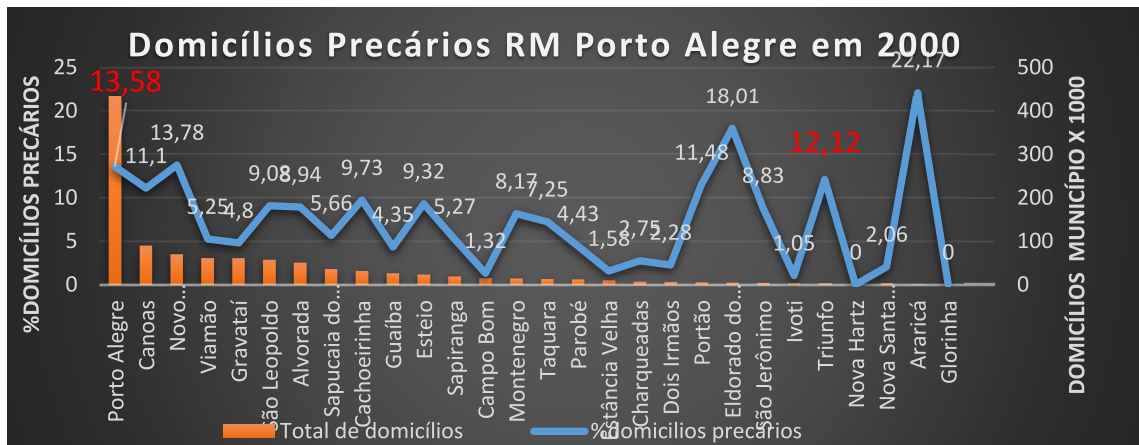
Verifica-se na figura 3, construída a partir das informações encontradas,⁶² que no ano de 2000, Triunfo/RS representava o 5º lugar em termos de domicílios precários dos municípios integrantes da região metropolitana de Porto Alegre.

⁶⁰ BRASIL. Controladoria Geral Da União. Portal da Transferência. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁶¹ Tabela construída com dados do Censo Demográfico IBGE de 2000 e elaborada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁶² BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em:

Figura 3 - Domicílios precários da região metropolitana de Porto Alegre Ano 2000



Fonte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano⁶³

Enquanto a capital figurava com 13,58% de domicílios precários, Triunfo possuía 12,12% (linha azul) comparada ao total de domicílios existentes em cada Município (barra laranja). Ressalta-se a diminuta proporção de domicílios de Triunfo/RS frente a Porto Alegre, evidenciando-se, desta forma, a gravidade das irregularidades fundiárias, mormente em relação a outros municípios com quantidades semelhantes de domicílios, perdendo só para Eldorado do Sul e Araricá.

A partir das inferências feitas e detalhadas no anexo A, apesar de não haver informações periódicas de aglomerados subnormais publicadas para Triunfo/RS em outros censos demográficos do IBGE, percebe-se que a cidade, com população estimada em 2020 de 29.856 habitantes,⁶⁴ tanto é representativa nacionalmente para o estudo, como deve ter ultrapassado Porto Alegre em termos de irregularidade, devido ao seu crescimento populacional superior e a inexistência de ações de regularização fundiária.

https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Assentamentos_Precarios_no_Brasil_Urbano.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁶³ Tabela construída com dados do Censo Demográfico IBGE de 2000 e elaborada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021..

⁶⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/triunfo.html>. Acesso em: 08 fev. 2021.

2.3 Extração de dados do acervo imobiliário para o diagnóstico

O Cartório de Registro de Imóveis pode, a partir do compartilhamento de dados do seu acervo imobiliário, contribuir para a melhoria das políticas urbanas fornecendo subsídios ao planejamento e à tomada de decisão, auxiliando na redução das externalidades fundiárias de forma a se alcançar os objetivos 11⁶⁵ e 16⁶⁶ da ONU.⁶⁷ Para este mister, foram desenvolvidos relatórios específicos pela empresa fornecedora do sistema de gestão de cartórios, Sky Informática, em parceria com o Registro de Imóveis de Triunfo/RS para elencar dados imobiliários de matrículas do acervo registral⁶⁸ que permitissem caracterizar os problemas de forma racional e objetiva.

Para este diagnóstico foram criados os seguintes relatórios:

a) Relatório dos imóveis rurais transacionados no mês;

A finalidade deste relatório é possibilitar a atualização do banco de dados dos cadastros fiscais do Município e do Incra (relatório específico para os imóveis rurais) de acordo com os atos realizados no decorrer do mês pelo Registro de Imóveis. Contém as seguintes informações: matrículas abertas, matrículas modificadas citando-se os atos realizados nestas; informações sobre o vendedor e o adquirente/proprietário (nome, CPF ou CNPJ, endereço do adquirente/vendedor); número do cadastro fiscal ou CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) número da matrícula; data do registro; valor da transação e área do terreno;

b) Relatório sobre os imóveis adquiridos por usucapião;

A chave identificadora para a extração do relatório é o código da minuta de registro da sentença de usucapião apropriada no sistema Sky. Sua finalidade é identificar as regiões com alta concentração de demandas

⁶⁵ “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

⁶⁶ “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

⁶⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Transformando nosso mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁶⁸ O acervo do Registro de Imóveis de Triunfo/RS, em 05/01/2021, era composto por 9.201 matrículas e 15.278 transcrições (livros 3 a 3AF). O estudo baseou-se somente em matrículas, pois só estas integram o sistema informatizado; a única exceção foi a pesquisa manual feita em transcrições ativas referente aos imóveis de domínio do Município.

individuais por usucapião para verificar a possibilidade de utilização da usucapião coletiva para regularizar a propriedade de outros posseiros residentes na área maior abandonada por seus titulares. Este relatório contém as seguintes informações: data do registro; matrícula; nº do registro; nº processo judicial; nome do adquirente; localidade da área adquirida; bairro e a classificação se área urbana ou rural;

c) Relatório sobre os imóveis estremados pelo Projeto More e Gleba Legal;⁶⁹

A chave identificadora para a extração do relatório é o código da minuta de registro do More Legal (instituto este utilizado para estremação de frações ideais de imóveis urbanos) e Gleba Legal (instituto criado para estremação de frações ideais de imóveis rurais) no sistema Sky. Este relatório contém as seguintes informações: data do ato, nº matrícula, nº do ato, nº do documento, nome, localidade e bairro de origem, se é área urbana ou rural, se é More ou Gleba, nº da matrícula de destino, localidade e bairro de destino e área. Após a geração do relatório, percebeu-se que apenas 3,25%⁷⁰ das localizações de parcelas de imóveis urbanos em condomínio pelo Projeto More Legal passaram pelo crivo do Judiciário, apesar da necessidade de autorização judicial nos termos do art. 744.⁷¹ Isto aconteceu porque para os 96,75% restantes fora aplicado de forma subsidiária o Projeto Gleba Legal,⁷² conforme previsão do art. 766⁷³ da CNNR/RS.

O procedimento Gleba Legal exige que a parcela do imóvel rural em condomínio *pro diviso* que se quer estremar não seja proveniente de loteamento clandestino, que esteja localizada e que a posse esteja consolidada a pelo menos 5 anos.

⁶⁹ Para mais informações sobre os projetos More e Gleba Legal, ver tópico 5.2.5 deste trabalho, especificamente no subitem “sugestão de regularização” que aborda as vantagens da utilização destes instrumentos de regularização fundiária previstos nos arts. 737 a 767 da CNNR/RS.

⁷⁰ 4 casos de um universo de 123 casos específicos do More Legal.

⁷¹ Art. 744 – Estando em ordem, o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro ou à Vara dos Registros Públicos, onde houver, para decisão, após manifestação do Ministério Público.

⁷² Procedimento utilizado para as localizações de imóveis rurais, quando a área a ser estremada não é oriunda de loteamento clandestino.

⁷³ Art. 766 – A regularização de parcelas de imóveis urbanos registradas em condomínio, porém em situação localizada, ou seja, *pro diviso*, quando não oriunda de loteamento clandestino, poderá valer-se dos mesmos procedimentos previstos para a localização de parcela do Projeto Gleba Legal. Parágrafo único – Havendo contrato escrito com autenticação de data e presente a situação consolidada, viável a lavratura de escritura pública de aquisição, localização e retificação do imóvel objeto de regularização.

Ao analisar o histórico dos atos para encontrar as razões do baixo percentual direcionado ao Judiciário, verificou-se que as parcelas objeto de demarcação eram consideradas urbanas, apesar de situadas em área maior classificada como rural, porém sem a prévia alteração da destinação da área maior para urbana, ou separação da parte urbana da rural do imóvel como um todo. Este procedimento foi utilizado para contornar a proibição de desmembramentos de imóveis rurais em áreas inferiores a fração mínima de parcelamento.

Outro destaque por conta de alguns casos foi o de que o lapso temporal entre a lavratura da escritura de compra e venda de fração ideal e a escritura declaratória de localização de parcela de imóvel não caracterizava a posse consolidada de 5 anos, pois foram lavradas no mesmo dia, havendo somente a declaração da consolidação pelo interessado na escritura de localização. Provavelmente, tais ocorrências, motivaram a inclusão, em 02/03/2020, do § único do art. 766, que passou a exigir a menção de contrato anterior para autenticação de data, caso existente, na lavratura de escritura pública de aquisição, localização e retificação do imóvel objeto de regularização.

Tais fragilidades⁷⁴ fizeram com que o Registro de Imóveis de Triunfo/RS adotasse controles internos mais rígidos para realizar o procedimento de registro deste tipo de ato, exigindo, nos casos de dúvida, certidão do Município para atestar que a área a localizar não é oriunda de loteamento clandestino. Estes disfuncionamentos constatados a partir da análise da matrícula 4689 foram comunicados ao Juiz Diretor do Foro de Triunfo/RS pelo Cartório de Registro de Imóveis.

d) Relatório totalizador de proprietários;

Identifica imóveis com possíveis indícios de loteamento irregular a partir do elevado número de proprietários simultâneos na matrícula. Este relatório tem as seguintes informações: matrícula, quantidade de proprietários, localidade, bairro, classificação se urbano ou rural, área do imóvel, cadastro fiscal, CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural);

⁷⁴ Estes problemas foram percebidos em uma análise minuciosa da matrícula 4689.

- e) Relatório matrículas e proprietários: Complementar ao anterior haja vista a inclusão de novos elementos cadastrais, como: CPF do proprietário, nome do proprietário, CPF do cônjuge, nome do cônjuge, área do proprietário, área total, nº do registro da aquisição. Este relatório tem a finalidade de identificar disfuncionamentos relativos à qualificação do proprietário e à área de cada condômino, entre eles: problemas relativos ao CPF das partes, se o somatório das áreas individuais corresponde à área maior do imóvel, se a fração mínima de parcelamento foi respeitada, etc.;
- f) Relatório de loteamentos: como o Município adquire, por força da Lei 6.766/79, áreas públicas com o simples ato de registro de loteamentos, a finalidade deste relatório é, a partir da identificação dos loteamentos registrados, confirmar se houve a respectiva transferência de áreas públicas ao Município. Contém como informações: nº do loteamento, cidade, nome do loteamento, matrícula, quadra, nº do terreno, identificação, livro, matrícula, nome do logradouro, nº, área medida, bairro, procedência, livro de procedência e proprietário.

3 AS INSTITUIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Estado é constituído por um conjunto de instituições políticas e administrativas que, dentro dos limites da Constituição (CF) e das leis, representam, organizam e atendem aos anseios da população no espaço que ocupam.

Estas instituições, por meio de regulação, geram incentivos para as empresas, indivíduos e políticos com o objetivo de propiciarem à população: qualidade de vida, bem estar, paz social, exercício soberano da democracia no seu território e desenvolvimento do país de forma sustentável.

Acemoglu e Robinson⁷⁵ constataram que o nível de desenvolvimento de um país está relacionado à forma de atuação destas instituições; e, que nos países menos desenvolvidos imperam instituições extrativistas, formadas por uma elite que concentra o poder político para extorquir renda e se perpetuar no poder; e, por isso, têm poucos incentivos para prestar serviços públicos básicos capazes de propiciar uma atuação crítica e cidadã à melhoria da qualidade de vida, à aquisição de direitos de propriedade ou a fomentar o progresso econômico de seus governados.

Já nos países desenvolvidos, imperam instituições inclusivas que geram incentivos apropriados às instituições econômicas, entre eles: o pluralismo; a obediência igualitária das leis e investimentos em capital físico, em formação de capital humano e em inovação tecnológica.

O capital físico é representado por investimentos em qualquer ativo não humano, como máquinas, equipamentos, instrumentos de produção, edifícios⁷⁶ e outras variáveis representativas de estoques listadas por Bernardes e Ambrósio⁷⁷ e

⁷⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam. As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Nova York: Elsevier, 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkaXJlaXRvZWVjb25vbWlhZmR1Zm1nfGd4OjEyYTY5ODFjZjNjZTNkNjc> Acesso em: 01 ago. 2020.

⁷⁶ SILVA, Roseli. **Crescimento econômico: capital físico e humano no Brasil**. Disponível em: <https://randomwalk.com.br/2016/06/13/crescimento-economico-capital-fisico-e-humano-no-brasil/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁷⁷ Representam o capital físico: (i) número de terminais telefônicos (TELEFONE); (ii) consumo de energia elétrica residencial, em MWh, (ENERESID); (iii) consumo de energia elétrica rural, em MWh, ENERURAL; (iv) consumo de energia elétrica industrial, em MWh, ENEINDUS; (v) consumo energia elétrica pelo comércio, serviços e outras atividades, em MWh, (ENECOMER); (vi) arrecadação de Imposto Predial Urbano (IPU); (vii) arrecadação de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); (viii) arrecadação municipal (contribuição de melhoria - MELHORIA); (ix) número de distritos industriais (DISTRITO); e (x) número de domicílios particulares permanentes em aglomerado subnormal (HABITA). BERNARDES, Elaine M.; AMBRÓSIO, Luís Alberto. **Capital físico, capital natural e capital humano em municípios paulistas de diferentes grupos de**

mapeadas pela Fundação Seade.⁷⁸ Em especial, cita-se a variável “número de domicílios particulares permanentes em aglomerado subnormal” que representa os assentamentos precários.

Uma das maneiras de se elevar o capital físico de um país é através de políticas urbanas voltadas ao Processo de Regularização Fundiária, pois a legalização da propriedade em um assentamento irregular permite potencializar a representação do capital e sua acumulação porque o bem passa a ser formalmente reconhecido pela lei e transacionado por um valor superior de mercado, podendo ser dado em garantia e transmitido a herdeiros, empoderando os direitos de propriedade aos seus ocupantes.

Agemoglu e Robison ressaltam a importância das instituições na condução destas políticas:

instituições econômicas inclusivas que reforçam direitos de propriedade, criam condições equitativas e incentivam investimentos em novas tecnologias e habilidades, são mais propícias ao crescimento econômico do que instituições econômicas extrativistas estruturadas para extrair recursos de muitos por poucos e que não protegem os direitos de propriedade ou fornecem incentivos à atividade econômica.⁷⁹

A Regularização Fundiária visa corrigir “o título de domínio e todos os aspectos que conformam a propriedade, como o ambiental, o urbanístico e o social”⁸⁰ de modo a inserir a população desses assentamentos precários no sistema formal da propriedade e a evitar a exclusão, a degradação ambiental, garantindo a habitabilidade digna.⁸¹ Ao fazê-lo, a regularização fundiária contribui para o desenvolvimento econômico sustentável das cidades porque indissociavelmente

renda. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/download/33/44/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁷⁸ FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Informações dos municípios paulistas. Coletânea de tabelas.** Disponível em: <<http://www.seade.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 de jun. 2002.

⁷⁹ Versão original: “Inclusive economic institutions that enforce property rights, create level playing field, and encourage investments in new Technologies and skills are more conducive to economic growth than extractive economic institutions that are structured to extract resources from many by few and that fail to protect property rights or provide incentives for economic activity”. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam. As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza.** Nova York: Elsevier, 2013, p. 430. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxkaXJlaXRvZWVjb25vbWlhZmR1Zm1nfGd4OjEyYTY5ODFjZjNjZTNkNjc> Acesso em: 01 ago. 2020.

⁸⁰ STAURENGHI, Rosângela. **Regularização de parcelamentos ilegais: diretrizes legais.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO REGISTRAL FORTALEZA – CINDER, XV., 2005. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/2785/2005-0323-0150_0157-BDI.pdf Acesso em: 17 out. 2020.

⁸¹ LOUREIRO, L.G. **Registros Públicos: Teoria e Prática.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p.869.

relacionada a direitos fundamentais, como: direito à propriedade, ao urbanismo, à cidade sustentável, à moradia digna e ao meio ambiente.

O Registro de Imóveis, o Ministério Público (MP), o Poder Judiciário e o Município são as instituições de Estado, não hierarquizadas e com competências distintas. Tais instituições têm entre suas atribuições e metas o zelo pela função social do espaço urbano e do direito de propriedade, importantes fontes de percepção e correção dos problemas fundiários.

Assim, o Registro de Imóveis detecta indícios de um loteamento clandestino quando verifica alta demanda por localização de parcelas em determinada região; o MP quando recebe denúncias sobre parcelamentos irregulares; o Judiciário quando bombardeado por inúmeras ações de usucapião, ou de extinção de condomínio. E a Prefeitura quando realiza vistorias, ou gera diversas guias de ITBI de frações ideais de um mesmo imóvel.

Todas estas instituições são, pois, responsáveis pela aplicação de diversos instrumentos jurídicos da política urbana destinados a corrigir os problemas de parcelamento e ocupação do solo, entre eles a regularização fundiária.

Ao fazê-lo, estas instituições defendem “não só o interesse público em reduzir o déficit habitacional brasileiro, mas também seus próprios interesses individuais”.⁸²

Para o Registro Imobiliário quanto mais terras reconhecidas formalmente, maior a quantidade de transmissões imobiliárias e circulação de riqueza, melhor gestão do espaço territorial, pois os imóveis serão corretamente demarcados e localizados, evitando-se as nefastas sobreposições de áreas.

Para o Judiciário, regularização tratada de forma coletiva, redundará em menor quantidade de ações, de litígios fundiários e de demandas de usucapião para o reconhecimento da propriedade.

Para o Ministério Público, menor será a quantidade de denúncias de improbidade administrativa e de ações civis públicas visando à responsabilização e adequação dos loteamentos irregulares ou clandestinos à legislação civil.

Para o Município, menor gasto com infraestrutura para a regularização de ocupações irregulares, maior possibilidade de ressarcimento destes gastos, maior arrecadação de impostos e menor risco de ser responsabilizado por omissão pelos órgãos fiscalizadores.

⁸² Eixos de desenvolvimento do Sistema Nacional de Habitação (SNH)

3.1 O papel legal e institucional do Registro de Imóveis

O Registro de Imóveis, no sentido de “instituição”, conceitua-se como um serviço público, uma atribuição estatal outorgada por delegação do Poder Público mediante concurso público ao registrador, para que exerça em caráter privado, uma conduta autêntica e estritamente legal; com a finalidade de assegurar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, prevenindo litígios.

Cabe ao registrador anotar em livro próprio, em caráter declaratório⁸³ ou constitutivo,⁸⁴ os fatos jurídicos que a lei determina para a aquisição direitos reais sobre os imóveis (direito imobiliário material), cujas regras estão inscritas no Código Civil de 2002 (CC/02), no Estatuto da Cidade, na Lei de Regularização Fundiária (lei nº 13.465/2017), etc.

Nesta atribuição, o registrador faz uso do Direito Imobiliário formal, cujas regras procedimentais estão previstas na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) e na Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul (CNNR/RS). Tais normas estabelecem a organização interna do ofício, bem como, os pressupostos do registro para a constituição, modificação, transmissão e extinção de direitos reais sobre bens imóveis.

Para Kümpel e Ferrari, ao Registro de Imóveis cabe “proteger o histórico dominial de cada imóvel, zelando pela continuidade registral, independente a despeito do status jurídico de cada titular: público ou particular”.⁸⁵

Além disso, o exercício privado da delegação garante investimentos em modernização tecnológica do sistema notarial e de registro que facilitam o acesso remoto da população às informações contidas no acervo de Registro Público, como exemplo, as informações imobiliárias acessadas por usuários residentes em outros municípios pelas Centrais de Registro Imobiliário e que também ajudam a contornar as dificuldades de padronização e integração de tecnologias em diversas regiões do Brasil a um menor custo para o setor público.

⁸³ Exemplo clássico é a usucapião, forma originária de aquisição de propriedade, onde o efeito é de regularização da propriedade já adquirida, a sucessão mortis causa, entre outros. O efeito de regularização da propriedade e dos direitos reais pode ser visto também na regularização fundiária (lei 13465/2017), importante para esta pesquisa.

⁸⁴ No Brasil, a transmissão da propriedade ou a oneração de um imóvel com direito real depende de um negócio jurídico de disposição (ex: escritura pública, instrumentos particulares) e a inscrição no livro de registros (Sistema título e modo).

⁸⁵ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK, 2020. v. 5, T. I, p. 217.

O Registro de Imóveis, ao assegurar que títulos representativos de transmissão ou modificação de direitos reais só serão registrados se cumprirem à legislação, evita transações ilegais e se torna uma barreira à constituição de núcleos urbanos destituídos de padrões urbanísticos mínimos que trazem danos para a ordem urbanística, para a segurança e para a saúde das pessoas que vivem nas cidades.

A publicidade, a segurança jurídica, a veracidade e a autenticidade dos atos inseridos no acervo imobiliário - local legitimado por lei à concentração de direitos reais do sistema notarial e registral - permitem asseverar a titularidade e os direitos existentes sobre um imóvel corretamente individualizado, alertando sobre eventuais restrições, como a existência de ônus reais ou ações reipersecutórias.

Por concentrar a função de definição, atribuição e proteção dos direitos reais, que possibilitam verificar a existência e a legitimidade destes direitos em um imóvel, o Registro de Imóveis tem um papel econômico muito forte para a sociedade porque reduz as incertezas, a assimetria de informações entre os contratantes e os custos de transação dos negócios imobiliários; previne a lavagem de dinheiro e auxilia na fiscalização do recolhimento de impostos e no planejamento urbano.

Segundo Gustavo Loyola,⁸⁶ a contribuição do Registro de Imóveis para a redução dos custos de transação relativos ao tráfego dos negócios jurídicos imobiliários pode ser vista ao limitar o risco de apropriação indevida da propriedade por transações ilegais; ao garantir ao proprietário a oposição de seu direito contra terceiros; ao transformar as construções e terrenos do território nacional em bens fungíveis de fácil oneração e comercialização no mercado de capitais; ao criar condições de a propriedade ser utilizada como meio de aquisição de outros bens e serviços, ou de ser utilizada para a obtenção, ou até mesmo a redução, do custo de crédito de operações financeiras em virtude das garantias reais.

Deste modo, o Registro de Imóveis assegura de forma imparcial que a propriedade só será adquirida se estiver associada a uma urbanização adequada que concretize as finalidades perseguidas pelo urbanismo, corroborada por indicadores norteadores construídos a partir de dados do acervo imobiliário, como: regiões com maior incidência de ações de usucapião que podem motivar a regularização coletiva; matrículas com grande quantidade de proprietários que podem levar a identificação precoce de loteamentos irregulares; identificação de áreas públicas não adquiridas

⁸⁶ LOYOLA, Gustavo Jorge Laboissière. **Registro de Imóveis - uma visão econômica**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/3189>. Acesso em: 20 jan. 2021.

pelo registro regular do loteamento; identificação de irregularidades relacionadas à ausência de benfeitorias inscritas em imóveis públicos e problemas relacionados ao cadastro fiscal de áreas urbanas, transformando o Registro de Imóveis em impulsionador de cidadania, inclusão e desenvolvimento socioeconômico.

Como exemplos de outras contribuições do Registro de Imóveis aos objetivos ODS⁸⁷ e à pacificação social têm-se:

- a) a desjudicialização de procedimentos que desafogam a Justiça brasileira, a exemplo da conciliação ou mediação extrajudicial para a composição de conflitos fundiários. O cartório, além de imparcialidade, detém conhecimento técnico-jurídico; apto, portanto, a intervir em atos e negócios jurídicos imobiliários visando atenuar ou eliminar os riscos, dando forma legal às soluções sustentáveis encontradas pelas próprias partes envolvidas. Garante-se, assim, legitimidade e segurança jurídica ao consenso obtido e materializado pelo título executivo extrajudicial assinado pelas partes e pelo oficial de registro;
- b) a efetivação do registro de quilombolas, terras indígenas, áreas de proteção e unidades de conservação, de modo que a informação imobiliária auxilie na fiscalização e proteção do meio ambiente e na gestão sustentável de florestas.⁸⁸

3.2 O papel do Poder Judiciário

Qualquer pessoa possui o direito de invocar o Poder Judiciário para a defesa de seus direitos. Trata-se de garantia fundamental, prevista no art. 5º, inciso XXXV da

⁸⁷ ODS nº 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e ODS Nº 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. UNITED NATIONS. Development Programme. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁸⁸ INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). **Cartórios colaboram com o ODS 15 por meio do registro de áreas protegidas pelo governo federal para preservação de ecossistemas**. Disponível em: https://irib.org.br/noticias/detalhes/cartorios-colaboram-com-o-ods-15-por-meio-do-registro-de-areas-protegidas-pelo-governo-federal-para-preservacao-de-ecossistemas?utm_source=assinantes+do+be&utm_campaign=7364014bc7-email_campaign_2018_09_12_09_25_copy_01&utm_medium=email&utm_term=0_0aba5b047a-7364014bc7-4872183. Acesso em 22 fev. 2021.

CF, que repousa no fundamento de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O Poder Judiciário, composto pelo Foro Judicial e o Foro Extrajudicial, tem como missão primordial a administração da justiça, que para De Plácido e Silva significa: “aplicar as leis, vigiar sua execução, e reparar, fundado nelas, e em nome do Estado, as relações jurídicas que se tenham violado”.⁸⁹

Tal mister, alinhado aos objetivos ODS, implica no fortalecimento da relação institucional do Judiciário com a sociedade por meio de “atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas pela solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil”⁹⁰ de modo a garantir de forma efetiva, ágil e igualitária o amplo acesso à Justiça (art. 5º, inciso XXXV da CF) para a proteção de direitos fundamentais,⁹¹ contribuindo com a pacificação social e o desenvolvimento do país.

Para o atendimento destes macrodesafios, o Foro Judicial regula, fiscaliza⁹² e se assenhora do Foro Extrajudicial,⁹³ servindo-se tanto da conciliação e mediação realizada em Cartório Extrajudicial,⁹⁴ como da desjudicialização, caracterizada pela transferência de algumas atividades antes exclusivas do Judiciário para serem realizadas, alternativamente, pelos serviços notariais e de registro, dando às partes a

⁸⁹ SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho; Gláucia Carvalho. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 1048.

⁹⁰ Este alinhamento consta da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o período de 2021-2026, instituída pela Resolução do CNJ nº 325, de 30 de junho de 2020. BRASIL. **Resolução do CNJ nº 325, de 30 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

⁹¹ O anexo I da Resolução CNJ nº 325 estabelece ao Judiciário o desafio de garantir no plano concreto os Direitos e Garantias Fundamentais (art. 5º, CF): direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e acessibilidade a todos.

⁹² Arts. 103-B, § 4º, incisos I e III, e 236, § 1º da Constituição Federal (CF). BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁹³ Também conhecido como Serviços Auxiliares da Justiça, com previsão nos arts. 90 e 92 do Código de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul. BRASIL. **Lei Estadual nº 7.356, de 1º de fevereiro de 1980**. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado. RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1980. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2007.356.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

⁹⁴ Prevista pelo Provimento CNJ nº 67 de 26/03/2018 que regulamenta a Resolução CNJ nº 125 de 29/11/2010 que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário, com objetivo de pacificação social e a Lei 13.140 de 26/06/2015 que dispõe sobre a realização dos procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro;

possibilidade de composição de interesses não litigiosos, ao invés de obrigatoriamente ingressarem com ações, desafogando, deste modo, o Judiciário.

Normalmente os litígios fundiários submetidos ao Judiciário se referem a questões de habitação, a dívidas de mutuários e a disputas entre a propriedade despida de função social e a posse dotada de função social.⁹⁵

Para agilizar o tratamento destes conflitos, tem-se como exemplo, o Governo do Estado do Paraná e o respectivo Tribunal de Justiça que priorizaram a conciliação e a mediação, criando Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), o CEJUSC Fundiário para tratar de conflitos relacionados à propriedade e o CEJUSC Casa Fácil para as questões de habitação e dívidas de mutuários da Companhia de Habitação do Paraná - (COHAPAR).⁹⁶

As irregularidades fundiárias decorrem, em sua maioria, do descumprimento de uma legislação urbanística de parcelamento e ordenamento territorial não adequada à realidade social e de um sistema tardio e burocrático destinado à regularização imobiliária que ocasionam desigualdades sociais e distúrbios à paz social na medida em que obstam que uma posse dotada de função social - apesar desta, na visão de Bruno Becker,⁹⁷ ser elemento definidor do domínio, sem a qual, a propriedade sequer subsiste - seja transformada em direito de propriedade, frustrando, por consequência, o direito à dignidade e o direito à moradia.

Segundo Lenio Streck, a aplicação da lei só pode ser afastada nas hipóteses abaixo:

- (i) quando a lei for inconstitucional, ocasião em que deve ser aplicada a jurisdição constitucional difusa ou concentrada;
- (ii) quando estiver em face dos critérios de antinomias;
- (iii) quando estiver em face de uma interpretação conforme a Constituição;
- (iv) quando estiver em face de uma nulidade parcial com redução de texto;

⁹⁵ Art. 182 da CF. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁹⁶ PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. Agência Estadual de Notícias do Estado do Paraná. **Estado e Judiciário vão atuar na mediação de conflitos fundiários**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/aen-pr-estado-e-judiciario-vao-atuar-na-mediacao-de-conflitos-fundiarios>. Acesso em 04 set. 2020.

⁹⁷ BECKER, Bruno. **A regularização fundiária de imóveis rurais, o aperfeiçoamento do sistema registral, e o papel do Poder Judiciário no processo de regularização**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/1012?login=91afd4e1be247db7e36de4b875706b25>. Acesso em: 04 fev. 2021.

- (v) quando estiver em face da inconstitucionalidade com redução de texto;
- (vi) quando estiver em face de uma regra que se confronte com um princípio, ocasião em que a regra perde sua normatividade em face de um princípio constitucional, entendido este como um padrão, do modo como explicitado em Verdade e Consenso.⁹⁸

Desta forma, quando uma lei não é cumprida, em regra, o Judiciário aplica sanção anulatória ou punitiva para o retorno à normalidade, sendo excepcional a conversão de algo irregular para o direito em algo regular e em conformidade com a lei.⁹⁹ Entretanto, em litígios fundiários, muitas vezes o retorno à normalidade é inviável dado o grau de consolidação da ocupação irregular, pois apesar de evidente o descumprimento de requisitos urbanísticos, já não é possível, por exemplo, a abertura de uma via por não haver espaço; ou a demolição de uma construção sem afetar o direito à moradia, ou por não haver outra área preparada para a reacomodação de famílias. Portanto, complexo, no caso, o papel do Judiciário em consubstanciar Direitos e Garantias Fundamentais.

Veja o exemplo das ações possessórias e petitorias que tratam de esbulhos ou ocupações irregulares em terras públicas. Para solucionar tais conflitos, de um lado o Judiciário se depara com a vedação constitucional da usucapião em bens públicos; e, de outro, com o descumprimento da função social da propriedade pelo Estado que abandonou tais bens, permitindo a fixação de moradia de particulares nestas áreas. A decisão é complexa na medida em que deva assegurar direitos individuais, mas sem fomentar invasões, pois segundo Thiago dos Santos Acca,¹⁰⁰ o reconhecimento da ausência de função social em bens públicos pode aumentar a insegurança e violência nas questões relacionadas à terra.

A usucapião sobre bens públicos é defendida por Wagner Dias sob o argumento de que um “bem público sem função social não é digno da proteção da

⁹⁸ STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 258-259.

⁹⁹ SALVADOR JUNIOR, Saulo de Oliveira. **A evolução de instrumentos legislativos e as irregularidades imobiliárias**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/343073/evolucao-de-instrumentos-legislativos-e-irregularidades-imobiliarias?utm_source=Assinantes%20do%20BE&utm_campaign=9312614ed8-EMAIL_CAMPAIGN_2018_09_12_09_25_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_0aba5b047a-9312614ed8-4872183. Acesso em: 15 abr. 2021.

¹⁰⁰ ACCA, Thiago dos Santos. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre função social da propriedade: subsídios para uma discussão sobre as formas de ocupação do solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 39, v. 80, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/rdi80/pdf.pdf>. Acesso em: 06 fev., 2021.

imprescritibilidade porque inafastável a característica pública de utilidade social de proveito geral”.¹⁰¹

Por outro lado, Benedito Ribeiro,¹⁰² associa a imprescritibilidade à característica de inalienabilidade somente para bens públicos afetados a um interesse público comum ou especial, de modo que, em tese, bens desafetados (bens dominiais) podem ser objeto de usucapião. Na mesma linha, Cristiano Farias e Nelson Rosenvald¹⁰³ afirmam que a imprescritibilidade somente é válida para bens materialmente públicos, nos quais a função social é comprovada pela destinação público-social específica e que seu reconhecimento em bens formalmente públicos, nos quais a destinação somente é potencial, esvaziaria a proporcionalidade e a efetividade dos modelos jurídicos.

A necessidade de buscar novos caminhos para a solução dos conflitos fundiários no país,¹⁰⁴ levou o juiz auxiliar do CNJ, Marcelo Berti, a sugerir:

uma audiência de mediação em todos os casos que envolvam conflitos coletivos; a criação de instrumentos efetivos que levem a perda da propriedade pelo descumprimento de sua função social e necessidade de se comprovar o cumprimento da função social da propriedade para conseguir a reintegração de posse,¹⁰⁵

recomendando, ainda, a utilização de institutos jurídicos coletivos para positivar a propriedade a partir de sua função social, como:

a) a **desapropriação judicial por particular**, também conhecida como desapropriação privada, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º do CC/02,¹⁰⁶ cujos

¹⁰¹ DIAS, Wagner Inácio Freitas. Da possibilidade (constitucional) de usucapião sobre bens públicos. **Revista Forense**, Belo Horizonte, ano 96, v. 352, out./dez. 2000, p. 575-583.

¹⁰² RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 545.

¹⁰³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 269.

¹⁰⁴ Durante Seminário “Conflitos Fundiários de Posse e Propriedade no Brasil” realizado em São Paulo no dia 16 de junho de 2009.

¹⁰⁵ PESQUISA analisa a atuação do Judiciário em conflitos fundiários urbanos e rurais. Terra de Direitos, 19. jun. 2009. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/pesquisa-analisa-a-atuacao-do-judiciario-em-conflitos-fundiarios-urbanos-e-rurais/1249>. Acesso em: 04 fev. 2021.

¹⁰⁶ **Art. 1.228**: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. **§ 1º** O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. **§ 2º** São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. **§ 3º** O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. **§ 4º** O proprietário também

requisitos legais para a decretação da perda da propriedade do imóvel reivindicado são: extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé de considerável número de pessoas, por mais de cinco anos, tendo sido realizados, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. Kümpel e Ferrari¹⁰⁷ a definem como uma “forma de aquisição *sui generis*, representada por uma alienação compulsória do proprietário que não enuncia a posse em favor do possuidor, pois este não tem a propriedade”;

- b) **a usucapião coletiva**, prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade,¹⁰⁸ na qual não há qualquer indenização ao proprietário; tampouco há a necessidade de boa-fé e de obras de interesse social e econômico relevante. Entretanto, exige que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural e que a área total dividida pelo número de ocupantes seja inferior a 250m², enquanto que, na desapropriação judicial por particular, não há qualquer limitação de tamanho;

pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.” BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2005. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

¹⁰⁷ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK, 2020. v. 5., t. I, p. 909.

¹⁰⁸ **Art. 10** da Lei 10.257/2001: “Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. § 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.” BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

c) a **desapropriação por interesse social**, prevista no art. 5º, inciso XXIV da CF¹⁰⁹ e disciplinada pela Lei nº 4.132/62. Di Pietro a define como um “procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, mediante prévia declaração de interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”.¹¹⁰ Na desapropriação por interesse social, os bens desapropriados só poderão ser vendidos ou locados, não podendo ser doados, conforme art. 4º da Lei nº 4.132/62. Entre as hipóteses de interesse social, especificadas no art. 2º da Lei nº 4.132/62, destaca-se o inciso IV: “Manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias”.¹¹¹

O procedimento de desapropriação é composto por uma fase declaratória do interesse social, feita por decreto do Poder Executivo, ou por lei do Poder Legislativo; e por uma fase executória: administrativa, quando realizada por escritura pública diante do consenso entre expropriante e expropriado sobre o valor da indenização; ou judicial, quando não há acordo sobre o preço ou há algum vício processual.

A utilização de uma das opções elencadas acima permitirá solucionar a ocupação irregular existente em área pública, caso concreto de Triunfo/RS, irregularidade agravada pela conduta oportunista de alguns particulares que comercializaram ilicitamente as concessões de direito de uso outorgadas pelo Município, desobedecendo leis municipais vigentes.

Kioitsi Chicuta¹¹² explica que o Judiciário, na regularização coletiva, mescla a função jurisdicional com a administrativa porque:

na atuação jurisdicional, não há o imediato acerto da situação individual de cada família porque os possuidores não ostentam

¹⁰⁹ Inciso XXIV do art. 5, da CF: a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

¹¹¹ BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 28 dez. 2020.

¹¹² CHICUTA, Kioitsi. **A função registral e a atuação do Judiciário**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/225>. Acesso em 26 dez. 2020.

legitimidade para postularem a aprovação do parcelamento do solo urbano para fins de registro perante os órgãos públicos.

Por exemplo, na desapropriação judicial por particular, inicialmente há apenas a atribuição judicial de título de propriedade coletiva aos possuidores das parcelas ocupadas, após indenização aos proprietários; para em seguida, haver a atuação administrativa, na qual estes condôminos de fração ideal regularizariam sua porção individualizada, com a apresentação de memorial descritivo aprovado pela Municipalidade e eventualmente com a participação do Ministério Público, curador dos Registros Públicos e fiscal da ordem urbanística para atendimento dos demais requisitos para o parcelamento do solo.

Deste modo, para impor celeridade à solução dos problemas fundiários, é importantíssimo o alinhamento interinstitucional entre Poder Judiciário, Município, Registro de Imóveis e Ministério Público, fundamentado na adoção de métodos simplificados de regularização fundiária, na fiscalização, na imposição de sanções pelo descumprimento da política urbana,¹¹³ no julgamento de causas relacionadas à improbidade administrativa porque, como explica o desembargador aposentado Gilberto Passos de Freitas: “a omissão indevida do agente público, permitindo a formação de assentamentos irregulares e não adotando procedimentos legais, no sentido de regularizar tal situação que ofende o interesse público, implica na prática de improbidade administrativa (art. 11, inciso II da Lei nº 8.429/1992)”¹¹⁴ e nos crimes contra a Administração Pública relacionados ao parcelamento do solo¹¹⁵ e no monitoramento da efetividade da regularização.

¹¹³ A exemplo da sanção prevista no art. 182, § 4º da CF: “É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹¹⁴ BUENO, Paula. Reurb: o caminho para a melhoria da qualidade de vida da população e da saúde financeira dos Municípios. **Cartórios com você**, nº 23, ano 5, out.-dez 2020. São Paulo: Anoreg/BR, 2020. Disponível em: https://infographya.com/files/Cartorios_com_Voce_23.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹¹⁵ Merecendo destaque os crimes de improbidade administrativa, causadores de lesão ao erário, previstos nos incisos III, X, XI e XII do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e o crime contra a Administração Pública previsto no art. 50 da Lei de Parcelamento

3.3 O papel do Ministério Público

O Ministério Público (MP) é instituição permanente que movimenta o Judiciário para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,¹¹⁶ priorizando temas e processos com relevância social, nos termos do art. 1, inciso II da Recomendação nº 34 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 05/04/2016.¹¹⁷

A existência de MP independente¹¹⁸ é imprescindível para a defesa dos direitos difusos¹¹⁹ e coletivos¹²⁰ e para a promoção da ação penal respectiva em caso de descumprimento legal,¹²¹ pois não basta a imparcialidade do Judiciário para garantir a adequada prestação jurisdicional e o Estado Democrático de Direito. Entre suas atribuições, previstas no art. 129 da CF, estão: a promoção da ação penal pública (inciso I), do inquérito civil e da ação civil pública (Lei nº 7.343, de 24/07/1985); a proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente, entre outros (inciso III); podendo nesta proteção, fazer uso da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e de termos de ajustamento de conduta para a adequação às exigências legais, com eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º da Lei nº 7.347/85).

O Ministério Público, também conhecido como curador dos Registros Públicos, fiscal da ordem urbanística e defensor dos direitos difusos à obtenção de padrões de desenvolvimento urbano do Município e do meio ambiente violados (arts.1º, inciso VI e 5º, inciso I, ambos da Lei nº 7.343, de 24/07/1985) pode salvaguardar o “patrimônio

do Solo (Lei 6.766/1979) porque associados aos disfuncionamentos detectados na Cidade de Triunfo/RS.

¹¹⁶ Art. 127 da CF. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹¹⁷ BRASIL. **Recomendação nº 34, de 05 de abril de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4038/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

¹¹⁸ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes, e histórico das Constituições**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção sinopses jurídicas v. 18).

¹¹⁹ Segundo Ronaldo Francisco, interesses difusos são aqueles de natureza transindividual, indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato. FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito urbanístico**. 4. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2018. p. 199.

¹²⁰ Interesses coletivos: são aqueles também de natureza transindividual, indivisível, mas cujos titulares dos direitos sejam um grupo, categoria ou classe de pessoas que estejam ligadas entre si com a parte contrária ou por uma relação jurídica-base.

¹²¹ Art. 129, I e III da CF. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

de uma coletividade que está sendo agredido de maneira ilegal",¹²² de várias formas, tais como:

- a) intervir como *custos legis* – obrigatoriedade de participação do MP (§ 1º do art. 12 da Lei Federal nº 10.257/2001 c/c art. 176 do Código de Processo Civil (CPC/2015) ou até mesmo propor¹²³ a ação de usucapião especial coletiva prevista no art. 10 da Lei Federal nº 10.257/2001,¹²⁴ instrumento de regularização de núcleos urbanos e aquisição da propriedade privada sobre terreno de outrem. A ação quando reconhecida, cria um condomínio urbano simples onde todos os membros do núcleo adquirem a propriedade sobre todo o imóvel, o que além de trazer um benefício social aos indivíduos, evita que a administração pública eventualmente seja instada a desapropriar áreas para regularização de assentamentos informais e a instalar equipamentos urbanos, como: redes de esgoto, de água, etc.

Segundo Hoshino, Coelho e Meirinho,¹²⁵ após a usucapião coletiva, poderá haver a divisão ideal do todo, com a posterior individualização e identificação

¹²² VIEGAS, João Francisco Moreira. Ação Civil por dano urbanístico: questões controvertidas, em Temas de Direito Urbanístico, São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, v. 2, p. 61. In: MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 776.

¹²³ Na visão de Ibraim José das Mercês Rocha, o “MP possui legitimidade ad causam para a ação de usucapião coletiva, legitimidade do tipo concorrente e disjuntiva prevista no artigo 5º da Lei 7.347/85 ampliada pelo § 1º, do artigo 82 da Lei nº 8.078/90, pois há a presença de pessoas vulneráveis em processo de favelização e o interesse social na regularização fundiária urbana e na garantia da moradia regular”. ROCHA, Ibraim José das Mercês. Ação de usucapião especial urbano coletivo. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): enfoque sobre as condições da ação e a tutela. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2406>. Acesso em: 20 out. 2020.

¹²⁴ Art. 10: “Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. § 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes”. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

¹²⁵ HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; COELHO, Luana Xavier Pinto; MEIRINHO, Bruno César Deschamps. A usucapião especial urbana como instrumento de regularização fundiária plena:

de lotes, isso se ocorrer a urbanização para o atendimento das normas urbanísticas e das operações de parcelamento do solo, nos termos da Lei n. 6.766/79, de modo a gerar a abertura de unidades autônomas com matrículas próprias;

- b) promover a ação de improbidade administrativa para a defesa do patrimônio público (súmula 329 do STJ),¹²⁶ ou atuar como fiscal da lei - defesa não só de interesses patrimoniais, mas também da legalidade, da moralidade e da defesa do patrimônio social (AgRg no AREsp. 484.423/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, 2ª turma, julgado em 01/12/2015, DJe 14/12/2015),¹²⁷ se a sentença for procedente: declarará a lesão do Erário mediante declaração de que o ato ou contrato impugnado é ilegal ou configura improbidade; promoverá a desconstituição do ato impugnado; exigirá a recomposição integral do dano patrimonial efetivamente causado ao Erário; e, se for o caso, aplicará as demais sanções cabíveis pleiteadas na inicial;
- c) promover a ação penal para responsabilizar criminalmente os infratores (loteador irregular, corretores, funcionários públicos, prefeito, oficiais de registro) da lei de parcelamento do solo urbano (art. 50 a 52 da Lei nº 6.766/79);
- d) promover a ação civil pública para ressarcimento de danos morais e patrimoniais causados aos adquirentes de lotes irregulares; ao meio-ambiente; à ordem urbanística; ao patrimônio público e social; ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (art. 1 da Lei nº 7.347 de 24/07/1985);
- e) propor termo de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º da lei 7.347/85) para adequar os loteamentos irregulares ou clandestinos à legislação civil (leis relativas ao direito de posse e propriedade, leis urbanísticas e ambientais); conciliando os interesses dos moradores beneficiados ao interesse público

desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística. Revista direito da cidade. v. 9, p. 983.

¹²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 329 do STJ: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.” Disponível em: http://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2099/Sumulas_e_enunciados. Acesso em: 17 out. 2020.

¹²⁷ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito urbanístico**. 4. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2018. p. 199.

da sociedade refletido na sustentabilidade da cidade e no resgate da cidadania.¹²⁸

O Conselho Nacional do Ministério Público criou o Grupo de Trabalho 5 - Ordem urbanística e patrimônio cultural (GT5) com o objetivo de:

- I - Discutir a profusão, nos municípios brasileiros, dos loteamentos irregulares e a desidiosa omissão das administrações municipais na fiscalização dessas construções;
- II - Discutir a profusão dos denominados chacreamentos e o conseqüente crescimento desorganizado e insalubre das cidades brasileiras;
- III - Discutir a ausência de servidores públicos qualificados para enfrentar problemas relativos à ordem urbanística: o que o MP pode fazer para enfrentar essa questão.¹²⁹

Algumas das ações propostas pelo GT5 direcionadas a evitar as precariedades fundiárias relacionadas a ampliação ou perpetuação dos loteamentos irregulares foram implantadas nos serviços extrajudiciais do Estado do Rio Grande do Sul por meio de artigos específicos existentes nas normas técnicas que devem ser seguidas por todos os notários e registradores do Estado (CNNR/RS). Abaixo algumas das recomendações sugeridas pelo GT5:

- a) a obrigatoriedade de os Tabelionatos de Notas e os Registros de Imóveis se absterem da escrituração e/ou registro de atos jurídicos que indiquem a existência de loteamentos clandestinos, sob pena disciplinar (recomendação implantada nos arts. 688 e 865¹³⁰ da CNNR/RS);

¹²⁸ STAURENGHI, Rosangela. **Regularização de parcelamentos ilegais: diretrizes legais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO REGISTRAL FORTALEZA – CINDER, XV., 2005. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/2785/2005-0323-0150_0157-BDI.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

¹²⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **GT5 Ordem urbanística e patrimônio cultural**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/657-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-meio-ambiente/atuacao/10042-gt5-ordem-urbanistica-e-patrimonio-cultural2020>. Acesso em: 02 mar. 2021.

¹³⁰ **Art. 688 da CNNR/RS**: “Os Registradores impugnarão escrituras ou instrumentos particulares apresentados a registro envolvendo alienação de frações ideais quando, baseados em dados objetivos, constataram a ocorrência de fraude e infringência à lei e ao ordenamento positivo, consistente no instituir ou ampliar de loteamentos de fato. § 1º – Para esse efeito, será considerada fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas e declaradas como contidas dentro da área original, que estejam acarretando a formação de falsos condomínios em razão das alienações. § 2º – As frações poderão estar expressas, indistintamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares, dentre outros). § 3º – Ao reconhecimento de configuração de loteamento clandestino, dentre outros dados objetivos a serem valorados, concorrem, isoladamente ou em conjunto, os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma de pagamento do preço em prestações e critérios de rescisão contratual. § 4º – A restrição contida neste artigo não se aplica aos condomínios edifícios, pois previstos e tutelados por legislação especial. § 5º – Igualmente não se aplica a restrição

- b) incentivar o MP a fiscalizar os atos municipais ampliadores do perímetro urbano e em desacordo com o art. 53 da Lei 6.766/79 e o art. 42-B do Estatuto das Cidades, de modo a exigir: a prévia anuência do órgão metropolitano – METROPLAN, quando o município integra a região metropolitana, a exemplo de Triunfo/RS, município objeto da hipótese; e, outros requisitos para a área ampliada, como: a demarcação de novo perímetro; a definição de diretrizes de infraestrutura, equipamentos públicos e uso, parcelamento e ocupação de solo; e, a previsão de áreas de interesse social (recomendação implantada no art. 681 da CNNR/RS);¹³¹
- c) atuação do MP local junto aos concessionários de energia elétrica e de saneamento para que estes só forneçam os serviços: 1) mediante a apresentação de alvará e posterior habite-se em casos de obra nova; 2) para os casos de obras clandestinas somente quando a área urbana ocupada irregularmente estiver consolidada e quando os diagnósticos socioambientais indicarem a possibilidade de regularização fundiária da

quando da aplicação dos incisos do §4º do art. 8º da Lei nº 5.868/72”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

Art. 865 da CNNR/RS: “Os Tabeliães devem abster-se de lavrar escrituras correlativas a negócios jurídicos de alienação de frações ideais, quando, à base de dados objetivos, constatarem ocorrência de fraude e infringência à Lei nº 6.766/79, e ao ordenamento positivo normatizador do parcelamento do solo urbano e protetivo da zona rural, prejudiciais aos mananciais de fauna e de flora e a fim de proteger os ecossistemas contra a predação e a destruição causadas pela ocupação desorganizada e sem fiscalização na execução dos condomínios rurais para fins de lazer.

§1º–Tipifica-se como fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas e a permanecerem contidas dentro da área original, mas em razão da alienação acarretam a formação de condomínio.

§2º–As frações podem estar expressas, indefinidamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares e similares).

§ 3º – Entre outros fatores objetivos, serão considerados os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma do pagamento do preço em prestações e critérios de rescisão contratual, de sorte que a interpretação de dados autorize reconhecer configuração de loteamento dissimulado.

§ 4º – O disposto neste item não se aplica aos condomínios instituídos e constituídos sob a égide da Lei nº 4.591/64, porquanto previstos e tutelados por legislação especial”. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2020/Consolidacao_Normativa_Notarial_Registral_Prov_001_2020_v2.pdf. Acesso em 03 mar. 2021.

¹³¹ Art. 681 da CNNR/RS: “Nos pedidos de registro de loteamento ou desmembramento do solo urbano na área definida como metropolitana (art. 1º, § 3º, da Lei Complementar nº 14/73), será exigida a prévia aprovação do projeto pela Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

região em virtude de não estarem localizados em áreas com risco de desastres ou de relevância ambiental; 3) em caso de obras irregulares, apenas após a regularização;

- d) atuação do MP perante o Executivo Municipal para a realização do inventário de bens passíveis de proteção histórica, natural, cultural e paisagística e também para que as áreas tombadas sejam consideradas na legislação de uso e ocupação do solo. Ação aplicável à Triunfo/RS porque o Núcleo Histórico, nos termos do inciso I do art. 106 e art. 112 da Lei Complementar Municipal nº 005 de 10/10/2006,¹³² goza de proteção especial dada pelo art. 17 do Decreto Lei nº 25 de 30/11/1937¹³³ que exige prévia autorização da Administração Pública, em especial do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE), para qualquer construção adicional, demolição, reforma ou alteração de suas características.

3.4 O papel do Município

Ao adotar o sistema federativo de organização e repartição de competências, a CF atribuiu aos Municípios os assuntos de interesse local, dando-lhes autonomia

¹³² **Art. 106:** “A Zona Urbana Intensiva da Sede (ZUI 1) será subdividida nos seguintes setores:
I - Núcleo Histórico (NH): Inicia na interseção da Rua Gen. Flores da Cunha com a Rua Tiradentes, onde segue no sentido LESTE pelo Rua Gen. Flores da Cunha e sua continuação pela Rua Padre Tomás Clark até o ponto c 50,00m do alinhamento Leste do Rua João Pessoa, onde segue no sentido NORTE por este alinhamento até atingir o prolongamento da diviso SUL da Praça Pe. Clemente, seguindo todo a linha divisório da área da praça até encontrar a Rua Marechal Deodoro da Fonseca, onde segue no sentido OESTE por uma linha imaginária até a intersecção com a Rua Tiradentes de onde toma a direção Sul até encontrar a Rua Gen. Flores da Cunha, conforme Mapa 2 constante deste Plano Diretor”.

Art. 112. “No Núcleo Histórico (NH), nenhuma construção, demolição, reforma ou alteração poderá ser iniciada sem prévia autorização da Administração Pública. § 1º Nesta Zona será aplicada a Legislação de Proteção aos Bens Culturais, em especial do Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, que organiza o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. § 2º Não será permitido uso de marquise sobre o passeio público. § 3º As edificações divisas a prédios ou monumentos históricos terão recuo frontal mínimo de 1,50 metros em relação a estes.” **TRIUNFO. Lei Complementar de Triunfo nº 5, de 10 de setembro de 2006.** Institui a revisão do Plano Diretor do Município do Triunfo. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/lei-complementar/2006/1/5/lei-complementar-n-5-2006-institui-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-triunfo?q=05>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹³³ **Art. 17:** “As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa”. BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 03 mar. 2021.

política e administrativa para ordenar seu território, o que implica em auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Deste modo, o Município tem competência legislativa para editar normas destinadas “ao adequado ordenamento territorial e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para a garantia do bem-estar dos habitantes”¹³⁴ e a geração de emprego e renda.

Nos termos do art. 182, §1º da CF, ao Município incumbe aprovar o Plano Diretor,¹³⁵ instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que tem, como conteúdo mínimo,¹³⁶ a delimitação das áreas urbanas possíveis de parcelamento e de construção, considerando a demanda e a existência de infraestrutura; o atendimento às disposições dos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 do Estatuto das Cidades e a respectiva forma de acompanhamento e controle.

Segundo Loureiro,¹³⁷ a partir da conjugação de aspectos técnicos e democráticos decorrentes da participação do povo, o Município disciplina e fixa os parâmetros de uso e parcelamento do solo; elabora os planos urbanísticos de crescimento e ordenamento do território urbano da cidade e executa o plano definido.

No plano constam, entre outros, as normas de zoneamento; os instrumentos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, como o uso de fossas sépticas, as obrigações de reflorestamento, as regiões tombadas, etc.; as áreas destinadas à habitação de interesse social; a forma de autorização e de fiscalização do parcelamento do solo; os requisitos para a implantação de redes de abastecimento de água potável, de esgoto, de tratamento de resíduos sólidos, do sistema viário (pavimentação asfáltica), das linhas de transporte; da rede pública de ensino e de saúde; de obras de captação, drenagem pluvial e impermeabilização do solo para evitar erosões, etc.

¹³⁴ Art. 182, caput da CF. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹³⁵ Obrigatório para Municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 30, VIII da CF)

¹³⁶ Previsto no art. 42 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01). BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

¹³⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 886.

Adicionalmente, nos termos da Nota técnica do Incra nº 02/2016,¹³⁸ o Município tem o dever de ajustar os procedimentos obsoletos ou ineficientes à ordem jurídica vigente e de mapear, em seu território, os núcleos habitacionais informais que descumprem os padrões urbanísticos, ambientais e sanitários para regularizá-los ou desfazê-los com a realocação das famílias, nos seguintes termos:

- a) Se determinado indivíduo tem uma posse em área de risco, não é possível legitimá-la para transformá-la em propriedade e a única alternativa cabível ao poder público é a remoção do ocupante para outra área segura, sendo permitido ao titular a defesa de sua posse contra o ataque de terceiros até a remoção;
- b) Se o indivíduo tem uma posse em área pública é inviável a aplicação da usucapião para a outorga da propriedade por vedação constitucional; mas é possível a aplicação de outros institutos de direito real,¹³⁹ como a concessão de direito real de uso,¹⁴⁰ ou a concessão especial de uso para fins de moradia,¹⁴¹ desde que atendidos os requisitos legais e que não haja outro interesse público para o local;
- c) Se a posse é em área ambientalmente protegida, o Município, em sua decisão sobre eventual regularização ou remoção, deve sopesar entre os danos à população pela indisponibilidade daquele recurso natural e os custos econômicos e sociais para reverter a consolidação ou remover as ocupações;
- d) Se a posse é em área proveniente de um loteamento ou desmembramento que não se acha registrado ou regularmente executado, o loteador deve ser notificado para providenciar o registro.

Ou seja, ao constatar a existência de um assentamento de qualquer espécie sem autorização prévia das autoridades competentes, o Município ou o Ministério Público, nos termos do art. 38, § 2º da Lei 6.766/79, deve notificar o loteador para

¹³⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Nota técnica do Incra/DF/DFC/Nº 02/2016**. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_IN CRA.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

¹³⁹ Previstos no art. 1.225 do Código Civil, sendo que o inciso XII se refere à concessão de direito real de uso e o inciso XI à concessão de uso especial para fins de moradia.

¹⁴⁰ Prevista no art. 7 do Decreto-Lei 271/1967 e o uso pode ser residencial, industrial e comercial. O art. 23, § 3º da Lei nº 8.666/1993 estabelece as hipóteses de licitação por concorrência pelo maior lance ou oferta para a concessão (art. 45º, § 1º, IV da Lei nº 8.666/1993) e o art. 17, f da Lei nº 8.666/1993 traz as hipóteses de dispensa.

¹⁴¹ Prevista no art. 183 da CF, concedida pelo Poder Público como alternativa à vedação da usucapião sobre bens públicos, uso limitado à habitação.

suprir a falta e o Município deve instaurar o procedimento administrativo de regularização fundiária para identificar os efeitos negativos ocasionados pelo assentamento ilegal, os ocupantes, o tempo, a natureza da posse de modo a regularizar a área da melhor maneira para possibilitar a inserção social desta população "invisível" perante os serviços municipais. Trata-se do dever constitucional de promover o adequado ordenamento territorial, previsto no art. 30, inciso VIII da CF.

Nos termos do caput do art. 40 da Lei 6.766/79: “desatendida a notificação, para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e para defender os direitos dos adquirentes de lotes, a Municipalidade poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado, ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença”, sendo que os valores gastos com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para a regularização serão integralmente ressarcidos pelo loteador (art. 40, § 2º da Lei 6.766/79). Para assegurar a regularização e o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, o Município, nos termos do § 4º do art. 40 da Lei 6.766/79, poderá: “promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários, sem prejuízo das sanções administrativas, civis e criminais previstas”. Também é possível a alteração do percentual das áreas públicas exigidas pelo inciso I do art. 4º da Lei 6.766/79, mas o loteador “ressarcirá ao Município em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas”,¹⁴² sabendo-se que, “o loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa tendo como base a Lei 6.766/79 sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere”.¹⁴³

A obrigatoriedade de regularização de áreas irregulares não é restrita a alguns estratos sociais como “população de baixa renda”, sob a justificativa de critérios de oportunidade e conveniência administrativa do Município. Na visão do STJ é uma atividade vinculada e não discricionária porque o Município tem o poder-dever de fiscalizar e regularizar o loteamento irregular¹⁴⁴ ou clandestino, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, veja os julgados abaixo:

¹⁴² Art. 43 da Lei 6.766/79. BRASIL, lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

¹⁴³ Art. 46 da Lei 6.766/79. BRASIL, lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

¹⁴⁴ O conceito utilizado neste trabalho para loteamento irregular abrange não só as ocupações desordenadas de solo, mas também, as ocupações ordenadas sem o registro do loteamento por ausência dos requisitos legais da Lei 6.766/79 ou aqueles que não foram executados ou que a

Não tendo a Prefeitura usado do seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias para impedir o uso ilegal do solo, sua responsabilidade não pode ser afastada (AgRg no AREsp. 446.051/SP)

Quando não for possível responsabilizar o loteador ou desmembrador, a responsabilidade do ente local passa a ser solidária caso contrário é subsidiária (REsp. 124714/SP)

Se o município se omite no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever (REsp. 292.846/SP)¹⁴⁵

A regularização é aplicável indistintamente porque todas as propriedades devem cumprir sua função social¹⁴⁶ e todos os cidadãos devem ter acesso ao processo de concessão e tomada de crédito, pois quanto mais pessoas fizerem parte deste mercado formal de créditos, maior será o desenvolvimento econômico da localidade e a arrecadação de tributos, cuja receita poderá ser revertida em programas de combate à pobreza. A condição socioeconômica dos beneficiários somente serve para eleger o tipo de regularização a ser aplicado, que interfere na indicação de quem será responsável pelo projeto de regularização a ser desenvolvido e implementado e pelo pagamento dos investimentos necessários.

Nos termos do art. 9, § 1º da Lei Federal nº 13.465/17,¹⁴⁷ todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) têm legitimidade para promover a regularização fundiária, mas o Município sempre é o coordenador do procedimento devido a sua competência exclusiva de “licenciar e aprovar a regularização”¹⁴⁸ (art. 12 desta lei), podendo editar uma lei de regularização fundiária

execução não está conforme ao ato de aprovação do Município. SILVA, José Marcelo Tossi. **A regularização fundiária e as decisões e normas da egrégia Corregedoria-geral da Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://academia.ibrb.org.br/xmlui/handle/123456789/2575>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁴⁵ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito urbanístico**. 4. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2018. p. 321-324.

¹⁴⁶ Art. 39 da lei 10.257, de 10 de julho de 2001: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas nos art. 2º desta Lei” BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

¹⁴⁷ Este artigo salienta que a regularização fundiária auxilia os poderes públicos a formular e desenvolver, no espaço urbano, “as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e de ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹⁴⁸ SÃO PAULO (Estado). **Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo: passo a passo**. Coordenação Renato Guilherme Góes. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo /

local para complementar a lei federal, em virtude de sua competência legislativa complementar prevista no art. 30, II da CF.

A regularização sempre se inicia com a expedição, pelo Prefeito, de portaria de instauração determinando levantamento de dados, os quais integrarão os estudos preliminares, como:

- a) laudo técnico com as características físicas da área (localização, dimensão, identificação do imóvel, declividade do terreno, áreas verdes, necessidade de reflorestamento ou tratamento de resíduos para recuperação ambiental), os equipamentos, a infraestrutura do entorno (coleta de lixo, transporte, energia, água, creche, postos de saúde, escolas), enfim, tudo necessário para a adequação aos requisitos legais;
- b) diagnóstico social com informações sobre os ocupantes e sobre o imóvel ocupado, como: composição do núcleo familiar (quantidade de pessoas, escolaridade, tipo de construção);
- c) o parecer jurídico analisando a situação legal nas esferas civil, administrativa, ambiental e registral do assentamento, de modo a identificar todos os problemas a serem resolvidos, como: a demarcação do assentamento e dos lotes ocupados; a análise da matrícula do imóvel para identificar eventuais ônus e/ou ações reais existentes; as eventuais questões ambientais e urbanísticas que precisam ser supridas; o tempo e a natureza da posse para verificar o grau de consolidação; a previsão de gastos com a regularização e como será a recuperação destes valores pelo Município para estudar a eventual tributação dos ocupantes para concretizá-la, etc.

A próxima etapa da regularização é o reconhecimento da ilegalidade pelo Município que o faz pela publicação da notícia em diário oficial e pela averbação na matrícula do imóvel envolvido para ampla publicidade de que aquele assentamento ilegal se tornará um bairro oficial, provido de infraestrutura mínima exigida por lei, legitimando-o a buscar uma solução para o caso.

Em seguida, com base nos requisitos do art. 16-C, § 2º da Lei 9.636 de 15/05/1998,¹⁴⁹ o Município confirma a consolidação e verifica se o assentamento não

Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo / Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/39354115/manual-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁴⁹ O art. 16-C, § 2º da Lei 9.636 de 15/05/1998 traz critérios para atestar a consolidação, como: “sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; se o assentamento está organizado

se localiza em áreas vedadas ao parcelamento de solo (art. 3 da Lei 6.766/79),¹⁵⁰ ou seja, em áreas de risco definidas como não edificáveis pelo plano diretor, ou pela legislação dele derivada (art. 12, § 3º da Lei 6.766/79), pois se estiver, a regularização não é possível e os ocupantes devem ser removidos da área mediante ação judicial; a menos que a autoridade municipal entenda pela viabilidade urbanística de realizar obras para diminuir os riscos aos ocupantes, possibilitando a legalização do assentamento.

Confirmada a viabilidade de legalização, a próxima etapa é definir o tipo de interesse preponderante para fins de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de acordo com os critérios estabelecidos no art. 13 da Lei nº 13.465/17, classificando-a em de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E). Nos termos do § 5º do art. 13 da referida lei:

a classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.¹⁵¹

O procedimento de regularização perante o Ofício de Registro de Imóveis é igual para todos os tipos de Reurb; a diferença, prevista no art. 33 da lei nº 13.465/2017,¹⁵² consiste na definição de quem é o responsável pela elaboração, pelo

em quadras e lotes predominantemente edificados; o uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados, etc”. BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

¹⁵⁰ O art. 3 da Lei 6.766 de 15/05/1998 estabelece “as áreas onde não é permitido o parcelamento do solo, como: terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; terrenos com declividade igual ou superior a 30%, etc”. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹⁵² **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

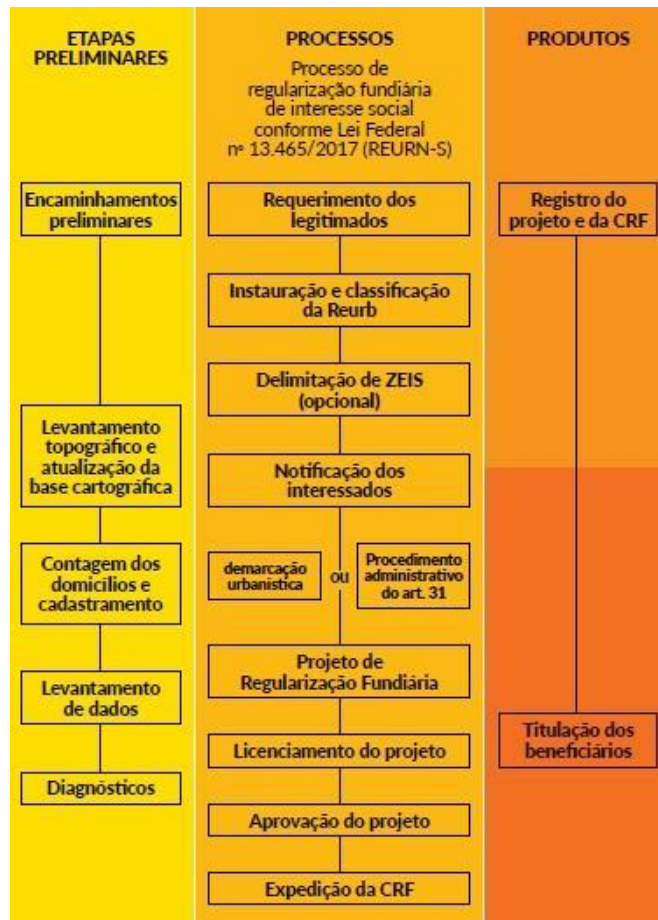
custeio do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura essencial, pois dependendo do Reurb instaurado e do tipo de zona urbana onde localizado o assentamento, a lei autoriza a utilização do dinheiro público para a regularização, com subsequente repasse dos custos aos beneficiários do assentamento, como no Reurb-E. Quem define, por lei, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), os critérios de classificação de uma população como de baixa renda¹⁵³ e os beneficiários do Reurb-S é o Município, igualmente legitimado para exigir, do causador do dano, o ressarcimento dos custos da regularização fundiária. Uma vez definido o tipo de Reurb, o Município deve indicar o agente promotor da regularização; delimitar o perímetro urbano envolvido; indicar as intervenções necessárias no que se refere ao memorial descritivo, aos desenhos e ao cronograma de serviços e obras a serem realizados; acompanhar a elaboração e execução dos projetos e dar a aprovação final com a emissão do auto de regularização fundiária. Nos termos do § 1º do art. 11 da Lei nº 13.465, de 11/07/2017, para fins da Reurb, “os Municípios poderão 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 edilício”.¹⁵⁴ Veja a figura 4 com o fluxograma da Regularização Fundiária.

seguintes procedimentos: I - na Reurb-S, 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; 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, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁵³ O Município de São José do Rio Preto utilizou para classificar uma família como de baixa renda o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), criado pela Fundação Seade e disponibilizado no site www.seade.gov.br, que além da renda familiar, considera a escolaridade, a saúde, as condições de inserção no mercado de trabalho, o acesso aos serviços prestados pelo Poder Público e as oportunidades de mobilidade social. SÃO PAULO (Estado). **Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo: passo a passo**. Coordenação Renato Guilherme Góes. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo / Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/39354115/manual-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

Figura 4 - O caminho da Regularização: Fluxograma Padrão de Processos.



Fonte: Cartórios com você¹⁵⁵

Em alguns casos, os beneficiários ou o particular causador do dano não possuem recursos para a regularização do assentamento, fato que levou os entes federativos a criar programas para subsidiar ou financiar integralmente a implantação de infraestrutura nos assentamentos em fase avançada de regularização. O Município de Triunfo/RS, objeto da hipótese, para fomentar a participação da comunidade na gestão urbana e financiar a política da habitação e regularização fundiária para a população de baixa renda criou, pela Lei nº 999 de 12 de setembro de 1994¹⁵⁶ (alterada pela Lei nº 2.317, de 19 de dezembro de 2008, pela Lei nº 2.769, de 15 de

¹⁵⁵ BUENO, Paula. Reurb: o caminho para a melhoria da qualidade de vida da população e da saúde financeira dos Municípios. **Cartórios com você**, nº 23, ano 5, out-dez 2020. 1. ed. São Paulo: Anoreg/BR, 2020. Disponível em: https://infographya.com/files/Cartorios_com_Voce_23.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁵⁶ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Habitação e dispõe sobre o fundo municipal de desenvolvimento. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

dezembro de 2015 e pela Lei nº 2.776, de 23 de fevereiro de 2016),¹⁵⁷ o Conselho Municipal de Acesso à Habitação – COMHAB e o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD.

Entre as funções do COMHAB, estabelecidas pelo art. 8¹⁵⁸ da Lei Municipal nº 999/1994, estão a gestão econômica, financeira e social da Política Habitacional do Município, bem como, a respectiva fiscalização, o acompanhamento das diretrizes e das ações; a deliberação sobre a execução de projetos e de programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares; a deliberação sobre a criação de Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS; e, a proposição e aprovação de convênios destinados a execução dos projetos habitacionais, de urbanização e de regularização fundiária. Consoante o art. 18 da Lei Municipal nº 999 de 12 de setembro de 1994:

Os recursos do FMD destinar-se-ão especialmente a:

- I - Execução de programas habitacionais, construção de moradias populares, urbanização de favelas, melhorias habitacionais em núcleos de subhabitações, projetos de recuperação urbana e regularização fundiária;
- II - Remoção e assentamento de moradores das áreas de risco;
- III - Urbanização e titulação das áreas de propriedade do Município, para fins habitacionais pela população de baixa renda;
- IV - Execução de convênios, ou termos de cooperação com associações de moradores, firmar e executar convênios com

¹⁵⁷ A versão da Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994 disponibilizada no site indicado pela nota de rodapé nº 110 somente inclui a atualização referente a Lei Municipal de Triunfo nº 2317/2008.

¹⁵⁸ Art. 8º: “Ao Conselho Municipal de Acesso à Habitação compete:

- I - Propor, deliberar, fiscalizar, apreciar e acompanhar as diretrizes e ações da Política Habitacional do Município, em sua gestão econômica, financeira e social;
 - II - Deliberar sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares;
 - III - Apreciar as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social;
 - IV - Propor, fiscalizar, apreciar e acompanhar as destinações, para fins habitacionais, dos bens imóveis dominiais do Município;
 - V - Deliberar sobre o gerenciamento dos recursos a do Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD);
 - VI - Deliberar, aprovar e fiscalizar os planos anuais e plurianuais de investimentos do FMD;
 - VII - Apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais de população de baixa renda, bem como às solicitações de melhorias habitacionais (baixa renda);
 - VIII - Deliberar sobre operações financeiras, licitações, convênios, contratos, fixação de preços públicos, desapropriações, alienação e permutas;
 - IX - Deliberar sobre a criação de Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS;
 - X - Constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções;
 - XI - Propor e aprovar convênios destinados a execução dos projetos habitacionais, urbanização e regularização fundiária;
- Parágrafo único. Os Conselheiros, mediante deliberação do COMHAB, terão acesso ao Cadastro do Patrimônio Imobiliário do Município.”

associações civis filantrópicas e sem fins lucrativos, universidades, sindicatos e cooperativas de ajuda mútua, destinados a execução e desenvolvimento de projetos habitacionais de urbanização e regularização fundiária, inclusive com o próprio Município;
 V - Contratação de serviços de terceiros, necessários a execução dos projetos habitacionais e de regularização fundiária;
 VI - Aquisição de áreas para implantação de projetos habitacionais.¹⁵⁹

Importante salientar que parte dos recursos orçamentários do FMD são provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pelo art. 7 da Lei Federal nº 11.124/2005¹⁶⁰ para ações descentralizadas da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (no art. 11 da referida lei),¹⁶¹ entre elas destaca-se a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais e a regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social.

¹⁵⁹ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Habitação e dispõe sobre o fundo municipal de desenvolvimento. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

¹⁶¹ Art. 11. “As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:
 I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
 II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
 III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
 IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
 V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
 VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
 VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.
 § 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.
 § 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.
 § 3º Na forma definida pelo Conselho Gestor, será assegurado que os programas de habitação de interesse social beneficiados com recursos do FNHIS envolvam a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas em cada exercício financeiro para a finalidade a que se refere este parágrafo.
 § 4º Fica habilitado o FNHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrares da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).”

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O ODS 11 DA AGENDA 2030

Com o intuito de equalizar os níveis de desenvolvimento entre os países, tornando o mundo mais igualitário e sustentável, o Brasil e outros 193 países se comprometeram a seguir 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁶² elaborados pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, desdobrados, compõem a Agenda 2030.

A Agenda 2030, conforme o Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019 do CNJ, é um “plano de ação com metas e indicadores globais das Nações Unidas, cujo escopo é a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica, ambiental e institucional”.¹⁶³

No Brasil, a Agenda 2030 está alinhada aos princípios constitucionais do “amplo acesso à Justiça, a igualdade de gênero, a prevenção de conflitos, o combate às desigualdades, a proteção das liberdades fundamentais, o respeito ao direito de todos e a paz social”;¹⁶⁴ e, ao Plano Plurianual (PPA),¹⁶⁵ “instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos”,¹⁶⁶ por meio do PPA Cidadão.¹⁶⁷

¹⁶² UNITED NATIONS. Development Programme. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁶³ BRASIL. **Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Brasil, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁶⁴ Princípios citados para justificar a edição da Portaria Conjunta nº 2 de 10/09/2019 que visa fortalecer a integração e o intercâmbio de informações e apoio técnico-institucional necessários à consecução dos objetivos comuns do Poder Judiciário e do Ministério Público. BRASIL. **Portaria Conjunta nº 2, de 10 de setembro de 2019**. Institui as Assessorias de Apoio Interinstitucional do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3415>. Acesso em: 24 maio 2021.

¹⁶⁵ Previsto no art. 165 da CF. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁶⁶ Conceito disponível em: BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual (PPA)**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁶⁷ BRASIL. Ministério da Economia. **PPA Cidadão**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/agendas-ods-modulo.xhtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

Entre os objetivos acordados, está o ODS 11: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁶⁸ que concentra esforços para inibir o crescimento desordenado das cidades a partir do regular parcelamento de solo, modo pelo qual as cidades se expandem e se adensam.

Durante o Fórum Econômico Mundial no Rio de Janeiro, Frédéric Sire sustentou que os problemas relacionados ao direito de propriedade, identificados na propriedade informal, na formação de favelas e nas ocupações irregulares estão entre os principais problemas que atrasam o desenvolvimento do Brasil, ao lado de problemas como criminalidade, reduzida eficiência da polícia e do Judiciário e ineficiência no recolhimento de impostos.¹⁶⁹

A Política Nacional de Habitação (PNH), representada pela Figura 5 é organizada pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH), composto por uma central de planejamento, coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades (MCidades) e pelo Conselho das Cidades (ConCidades).

Figura 5 - Representação do Organograma da Política Nacional de Habitação.



Fonte: MCidades/SNH¹⁷⁰

¹⁶⁸ UNITED NATIONS. Development Programme. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹⁶⁹ Discussões sobre os principais entraves ao desenvolvimento no Brasil realizadas durante a Primeira Cúpula de Negócios da América Latina, promovida pelo Fórum Econômico Mundial no Rio de Janeiro.

¹⁷⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH010.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

A PNH concentra as medidas políticas, legais e administrativas que o Estado pode fazer uso para reduzir o déficit habitacional brasileiro, tendo como suporte a efetivação do direito de moradia e de propriedade.

Para concretizar estes direitos a PNH utiliza diversos instrumentos jurídicos, a exemplo da regularização fundiária, definida por Betânia Alfonsin como:

o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.¹⁷¹

Verifica-se, portanto, que a regularização fundiária¹⁷² estimula a função social da propriedade urbana, o bem-estar, o direito ao meio ambiente equilibrado e a moradia digna; traz riqueza ao indivíduo e à sociedade porque estimula as transações imobiliárias legítimas, a circulação de capital e o acesso ao crédito mais barato devido às garantias reais, sendo um importante eixo de contribuição ao ODS 11.¹⁷³

Mariana Mazzucato¹⁷⁴ observou que o crescimento econômico inteligente, inclusivo e sustentável de um país é potencializado por políticas públicas centralizadas na inovação e voltadas à solução de problemas específicos que, para Pinto e

¹⁷¹ ALFONSIN, Betânia. *In: Instrumentos e experiência de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 4. ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

¹⁷² Renato Guilherme Góes explica as diversas espécies de regularização fundiária da seguinte forma: “a urbanística: implantação de infraestrutura mínima para a vida saudável; a ambiental: ações preventivas e compensatórias ao meio ambiente, tratamento de sanitário e de água; a social: inserção dos ocupantes na comunidade e acesso a serviços públicos (escola, posto de saúde...); e a jurídica: titulação dos lotes, segurança jurídica aos ocupantes e legitimação para que os poderes públicos possam aplicar recursos públicos em áreas privadas parceladas clandestinamente”. SÃO PAULO (Estado). **Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo: passo a passo.** Coordenação Renato Guilherme Góes. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo / Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/39354115/manual-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 21 out. 2020.

¹⁷³ Objetivo 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

¹⁷⁴ MAZZUCATO, Mariana. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE Brasília. DF, 2016. Disponível em: <https://marianamazzucato.com/wp-content/uploads/2016/03/Full-Report-The-Brazilian-Innovation-System-CGEE-Mazzucato-and-Penna.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

Pscheidt,¹⁷⁵ também devem melhorar as condições de vida da população, conciliando um objetivo econômico a um anseio social.

Deste modo, ao coordenar os meios necessários para a construção de uma política de regularização fundiária eficiente, o Estado eleva o patamar socioeconômico dos ocupantes de assentamentos ilegais porque viabiliza o reconhecimento formal da propriedade ao corrigir as irregularidades urbanísticas, ambientais, sociais ou jurídicas causadas por distorções no parcelamento do solo, convertendo uma posse precária em propriedade por meio registro¹⁷⁶ perante o Ofício de Registro de Imóveis.

Do mesmo modo, ao inovar na gestão de dados da PNH, o Estado também contribui para a gestão inteligente das cidades porque moderniza os instrumentos de gerenciamento estratégico de sistemas de habitação; aprimorando as formas de acompanhamento da eficiência na condução das políticas urbanas e de habitação, além de permitir a adoção de novas formas de governança para interligar ações e investimentos do setor produtivo à realização dos objetivos sociais.

A inovação aplicada à PNH pode ser concretizada por quatro eixos de atuação:

- a) pesquisa e desenvolvimento de plataformas de acompanhamento dos assentamentos e alternativas de regulação, fomentadas por demandas governamentais de tecnologias;
- b) financiamento público e/ou privado para a regularização fundiária, efetivados por incentivos fiscais, doações filantrópicas ou de instituições financeiras ou de investidores anjo;
- c) pesquisa e educação, com o objetivo de suprir as capacidades e habilidades necessárias ao aprimoramento do processo de regularização fundiária e as trocas de experiência e aprendizado entre Municípios;
- d) produção em escala da regularização fundiária, por meio da adoção de políticas que concentrem as necessidades de infraestrutura e serviços topográficos e que promovam a interação entre Municípios e instituições públicas e privadas.

¹⁷⁵ SOUZA PINTO, Felipe C.; PSCHIEDT, Kristian R. Políticas macroeconômicas: Erros e acertos de uma política extrativa. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112, p. 231-269, jan./jun. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307615355_Politiclas_macroeconomicas_Erros_e_acertos_de_uma_politica_extrativa. Acesso em: 05 ago. 2020

¹⁷⁶ Art. 9, caput, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

Os elementos fomentadores de eficiência para a pacificação social e o desenvolvimento econômico sustentável que devem ser considerados pelo Estado na construção de políticas urbanas destinadas à solução dos problemas fundiários através da atuação das instituições participantes do processo serão discutidos no próximo tópico.

4.1 A política pública urbana eficiente sob o ponto de vista econômico

A Política Urbana destinada, grosso modo, a garantir bem-estar aos cidadãos por meio de uma cidade sustentável e pela aquisição formal da propriedade que, além de dignidade, estimulam o senso de pertencimento e obediência ao sistema jurídico do país, para ser eficiente sob o ponto de vista econômico, deve ser analisada sob dois aspectos.

O primeiro; pela eficiência dos procedimentos internos que a integram, aspecto administrativo relacionado ao planejamento estratégico da política em si e ao seu impacto na construção da Política Nacional de Habitação, análise que objetiva a otimização intrínseca dos processos para evitar desperdícios de impostos.

Já o segundo, pelos ganhos trazidos para a Economia de um país, relacionado ao aumento de capital e a circulação de ativos, ocasionados pela formalização da propriedade.

Em ambos os aspectos, a colaboração e a inovação são fundamentais para enfrentar as necessidades sociais e a desenvolver áreas de interesse estratégico do país.

Na vertente administrativa, para que se possa abarcar a maior parcela possível da população, com a utilização ótima de recursos humanos e financeiros, é necessário um **planejamento estratégico** da política urbana consensado entre as três esferas de governo e o **alinhamento de conceitos e dados que o embasa**, com o emprego **dos mesmos critérios para a disponibilidade, coleta e utilização das informações por todos os Municípios.**

O planejamento estratégico permite a **capacitação dos agentes**, o **dimensionamento das demandas**, a articulação de prioridades, metas e meios de avaliação, a otimização de investimentos, a eficiência e a sustentabilidade das intervenções.

Metas institucionais **desdobradas em objetivos comuns, quantificáveis**, construídos a partir da análise da situação e compartilhados em um ambiente de cooperação são capazes de aumentar a produtividade e a celeridade na resolução de problemas fundiários, pois permitem a construção de **alianças estratégicas**, nas quais os atores do processo compartilham o **mesmo foco, os mesmos dados, as mesmas ações, os recursos e os indicadores de acompanhamento** para mensurar a produtividade no alcance das metas.

Para que as metas dos três entes federativos possam compor a Política Nacional de Habitação, atualmente prejudicada pela ausência de dados sobre as irregularidades fundiárias de todos os municípios brasileiros, é essencial a **definição de um indicador de acompanhamento comum**, seguido do compartilhamento obrigatório de dados entre os Municípios.

Tal ação além de permitir o monitoramento dos objetivos traçados e a adoção de planos de ação em caso de desvios, também permite o dimensionamento de demandas e o compartilhamento de boas-práticas nacionalmente.

A **interação entre os atores** cria sinergias que otimizam as estruturas organizacionais e possibilitam a aplicação de ideias e oportunidades antes perdidas porque outrora restritas a uma organização. Esta interação fornece eficiência administrativa ao reconfigurar ações individuais para um tratamento coletivo, permitindo economia de tempo e recursos, bem como a adequação em tempo real das restrições que surgem durante à implantação de ações, agregando valor ao processo de regularização.

A **criação de indicadores** para as variáveis de entrada e saída de procedimentos institucionais **possibilita o acompanhamento** dos resultados alcançados no referido processo, permitindo **melhor planejamento dos recursos e estabelecimento de objetivos**, a exemplo do indicador número de proprietários de um imóvel, que possibilita identificar, de forma precoce, indícios de loteamentos irregulares se verificada grande quantidade, tornando-se uma opção às denúncias ou análises subjetivas não igualitárias, aumentando, deste modo, as chances de reversão, enquanto não consolidadas as irregularidades fundiárias da ocupação.

A **aplicação do princípio de Pareto**¹⁷⁷ para estabelecer a ordem de tratamento das áreas irregulares de forma a otimizar os recursos disponíveis para a

¹⁷⁷ O princípio de Pareto, também conhecido como regra do 80/20, é uma ferramenta de gestão que comprovou que 80% dos efeitos surgem a partir de apenas 20% das causas.

regularização, pois estatisticamente 20% de casos normalmente representam 80% das irregularidades.

A fiscalização rigorosa no cumprimento da legislação reduz a degradação ao frear o avanço da consolidação do assentamento e do adensamento populacional, garante a confiança da população na aplicação das leis urbanísticas, reduz os gastos de adequação às exigências ambientais, sanitárias e urbanísticas e amplia as possibilidades de ressarcimento dos respectivos valores junto aos causadores do dano ou aos beneficiários da regularização.

A aplicação do processo de responsabilização em todas irregularidades detectadas, com a aplicação de notificações e, em caso de descumprimento, propositura de ações de regresso contra os causadores do dano ou beneficiários da regularização permite a recuperação de:

- a) áreas públicas não adquiridas pelo registro regular do loteamento destinadas à instalação de equipamentos e serviços públicos (art. 40 da Lei 6.766/79), ou o recebimento do equivalente em pecúnia ou em área equivalente ao dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas (art. 43 da Lei 6.766/79);
- b) valores despendidos pelo Município para o tratamento das irregularidades, como equipamentos urbanos ou expropriações.

Para maior contribuição econômica à sociedade, complementarmente ao aspecto administrativo acima, a regularização fundiária deve ser o foco técnico da política urbana porque é a partir da propriedade formal que se obtém os efeitos econômicos citados por Hernando Soto,¹⁷⁸ que se incrementa o capital físico¹⁷⁹ e que se soluciona o problema habitacional brasileiro, permitindo uma melhor distribuição de renda, riqueza e oportunidades.

Para Maricato a regularização fundiária proporciona as seguintes vantagens:

¹⁷⁸ Os efeitos são: fixação do potencial econômico do ativo, integração das regras e formalidades para a aquisição, transmissão e oneração da propriedade imobiliária em um sistema jurídico único, responsabilização das pessoas, transformação dos ativos em bens fungíveis, integração das pessoas e proteção das transações. DE SOTO, H. O. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹⁷⁹ Os eixos de desenvolvimento econômico de um país são: capital físico, capital humano e inovação tecnológica. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam. As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Nova York: Elsevier, 2013. p. 430. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkaXJlaXRvZWVjb25vbWlhZmR1Zm1nfGd4OjEyYTY5ODFjZjNjZTNkNjc> Acesso em: 01 ago. 2020.

- a) é economicamente mais barata para as famílias porque nas urbanizações mais caras a regularização corresponde “entre 10% a 50% do custo de uma nova moradia”;
- b) possibilita ganhos rápidos para a saúde pública porque “no mínimo implica em: iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida”,¹⁸⁰
- c) atende aos interesses dos moradores da região que preferem ficar na localidade por “conveniência de localização, oferta de trabalho, rede de amigos e familiares”.¹⁸¹

Maria Andrade e Valéria Pero, no estudo promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) denominado *Direitos de Propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju*, demonstram “um efeito positivo e estatisticamente significativo dos títulos de propriedade sobre a valorização de ativos e sobre o aumento do rendimento domiciliar *per capita*”,¹⁸² comprovando tais resultados por estudos internacionais, como os realizados a partir de dados coletados pela *Comisión de Formalización de la Propiedad Informal* (COFOPRI) no Peru, por Cantuarias e Delgado, que “verificaram que o impacto do título de propriedade no valor do imóvel é de aproximadamente 25%”,¹⁸³ estimativa também confirmada no estudo de Angel;¹⁸⁴ e também pelo comparativo econômico realizado pelas autoras dos domicílios da Quinta do Caju, no Estado do Rio de Janeiro em 2002 (antes do programa de regularização fundiária) e em 2008 (depois do programa), verificando “um aumento em torno de 20% a 32% da renda domiciliar *per capita* dos domicílios próprios tratados em relação aos não tratados”¹⁸⁵ pela regularização fundiária.

¹⁸⁰ MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O que fazer com a cidade ilegal?** Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/697>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹⁸¹ MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O que fazer com a cidade ilegal?** Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/697>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹⁸² ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. **Direitos de Propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>. Acesso em: 28 abr. 2021.

¹⁸³ CANTUARIAS, F.; DELGADO, M. Peru’s urban land titling program. Case study from “Reducing poverty, sustaining growth – what works, what doesn’t and why? A global exchange for scaling up success. Shanghai: World Bank, 25-27, May 2004, p.9.

¹⁸⁴ ANGEL, S. et al. **Secure tenure in Latin America and Caribbean: regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil**. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University, Jan. 2006, p.11.

¹⁸⁵ ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. **Direitos de Propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Paralelamente à regularização fundiária, para maior eficiência econômica das políticas urbanas, o Estado também deve:

- a) regulamentar os financiamentos com subsídios destinados à população carente para que estas pessoas possam erigir moradia de forma adequada ou adquirir um terreno regular. Necessário, pois a maioria trabalha no mercado informal com capacidade insuficiente para contrair financiamento privado;
- b) buscar novas alternativas habitacionais que utilizem tecnologias para baratear o custo unitário das moradias, a exemplo da construção a seco¹⁸⁶ que substitui a alvenaria tradicional e reduz o tempo de construção de 40 para 9 dias;
- c) investir na democratização e ampliação da infraestrutura uma vez que, como bem expôs Ermínia Maricato: “o particular não pode substituir o Estado no fornecimento de serviços e equipamentos públicos”;¹⁸⁷
- d) reduzir o tempo de aprovação de loteamentos por meio da desburocratização do procedimento, com o intuito de incentivar a oferta privada de lotes legalizados de modo a reduzir o custo unitário e possibilitar a compra pelas classes menos favorecidas;
- e) garantir celeridade ao processo de execução de garantias reais para tornar efetiva a recuperação de crédito por parte dos agentes econômicos porque se o processo for moroso, como explica Patrícia Ferraz,¹⁸⁸ há um sério risco de as dívidas acumuladas de IPTU ou de taxas condominiais serem tão elevadas a ponto de afastar possíveis interessados na arrematação, o que pode acarretar em prejuízos à instituição financeira que terá que adquirir o imóvel, saldar a dívida e recuperar parte do valor emprestado;

¹⁸⁶ “Composto industrializado baseado em perfis leves de aço revestidos por diversos materiais, com revestimento exterior de placas de fibrocimento que ajuda a preservar o meio ambiente”, a reduzir o tempo de construção (de 40 para 9 dias), que proporciona conforto térmico e acústico, a construção não gera lixo, entulho e nem gasta água. CAMPINAS. Prefeitura Municipal. **Cohab busca ideias privadas para baratear custo de moradia popular**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=18503>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁸⁷ MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O que fazer com a cidade ilegal?** Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/697>. Acesso em: 26 jan. 2021.

¹⁸⁸ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2802>. Acesso em: 01 fev. 2021.

- f) fomentar a regularização coletiva quando constatar áreas geográficas com um alto índice de ações adjudicação compulsória e de usucapião, o que possibilita reduzir o número e os custos de ações individuais;
- g) encontrar formas inovadoras de disponibilidade e análise de dados com a utilização de tecnologias inteligentes (informatização) para interconectar diversas instituições que realizem etapas de um mesmo processo¹⁸⁹ porque tal ação permite melhorar a eficiência administrativa da política urbana ao reduzir o tempo e os recursos gastos individualmente por cada organização.

4.2 A política pública urbana adequada sob o ponto de vista jurídico

Segundo Hely Lopes Meirelles, os espaços habitáveis no seu conjunto cidade-campo estão sujeitos às normas e exigências urbanísticas definidas pela política urbana para “propiciar bem-estar aos seus habitantes e atender às funções sociais das cidades”,¹⁹⁰ trazendo como consequência para sociedade o melhor aproveitamento dos espaços, do meio ambiente natural e a melhor integração social e econômica.

Sob o ponto de vista jurídico, esta integração social e econômica deve ser embasada por um sistema legal que crie condições de pleno acesso e que estimule a população a buscar o procedimento de regularização fundiária para a transformação da posse em propriedade.

Este sistema legal tem que considerar, no processo de elaboração de normas e sua aplicação em concreto, os custos da legalização, eventuais barreiras às condutas oportunistas (penalidades e fiscalização) e a necessidade de flexibilidade exigida para a solução do caso concreto, sob pena de não atender aos anseios sociais e causar externalidades.

¹⁸⁹ Para exemplos, ver tópico 5.1 deste trabalho, especialmente o subitem “desenvolver uma plataforma comum para o compartilhamento de dados”.

¹⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 493.

Barbosa,¹⁹¹ ao analisar o livro “Por que as nações fracassam” de Acemoglu e Robinson,¹⁹² afirma que o desenvolvimento econômico de um país, proporcionado pela acumulação de capital físico, capital humano e inovação tecnológica, decorre da forma como o Estado, através das instituições políticas, regula o comportamento humano e as interações entre as instituições representativas de interesses públicos e privados.

Para cumprir tal mister, o Estado, no uso de seu poder regulamentar, edita leis para inibir condutas oportunistas e induzir a uma responsabilidade individual,¹⁹³ dando à lei, uma abordagem funcional, aplicada à realidade social;¹⁹⁴ e, no uso de seu poder de polícia, disciplina e fiscaliza a aplicação destas leis para preservar os interesses da coletividade.

Entretanto, nem sempre a legislação evita comportamentos “incorretos” (externalidades negativas) que trazem malefícios à sociedade; quando não considera na elaboração e aplicação legal, uma visão econômica do direito para mapear custos e benefícios dos comportamentos humanos produzidos pela norma em um ambiente com recursos escassos.¹⁹⁵

As externalidades surgem porque os destinatários da norma, seres racionais, ao tomarem decisões, priorizam os custos e os benefícios privados ao invés dos sociais.

Segundo Tabak, para a norma ser eficiente sob o ponto de vista econômico, os custos e os benefícios marginais devem ser iguais, pois só assim é possível alcançar

¹⁹¹ BARBOSA, Fernando H. Por que as nações fracassam? **Revista Conjuntura econômica**, v. 55, nº 5. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <https://www.google.com/search?sxsrf=ALeKk01jKgM4zGQRot55YUTJVDDp9NoI7A:1596310510729&q=porque+na%C3%A7%C3%B5es+fracassam+pdf&sa=X&ved=2ahUKEwi7w8WH4PrqAhWJF7kGHeVkdSwQ1QloAHOECCgQAQ&biw=1366&bih=625>. Acesso em: 01 ago. 2020.

¹⁹² ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam. As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Nova York: Elsevier, 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkaXJlaXRvZWVjb25vbWlhZmR1Zm1nfGd4OjEyYTY5ODFjZjNjZTNkNjc>. Acesso em: 01 ago. 2020.

¹⁹³ Capítulo 12: Um olhar adiante, do livro organizado por ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAKN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. 6. ed. São Paulo: Ed. Elsevier, 2005.

¹⁹⁴ No modelo funcionalista de Norberto Bobbio a forma deve seguir a função, deixando-se de lado o formalismo porque o que importa é a meta eleita e os meios disponíveis para chegar ao melhor resultado.

¹⁹⁵ Fundamento do “Law and Economics” defendido por Aaron Director, professor de Economia na Escola de Direito da Universidade de Chicago e um dos fundadores da “Nova Escola de Direito e Economia”.

o ponto de equilíbrio,¹⁹⁶ ou seja, minimizar os custos de transação e gerar benefícios à toda a sociedade; e, não somente a setores específicos.

Na busca desta eficiência jurídico-econômica, o legislador deve considerar a assimetria entre os agentes e procurar a Eficiência de Kaldor-Hicks, obtida pela redistribuição dos recursos da parcela dos agentes que ganham e aos que perdem com a proposta legislativa; tornando essa lei também eficiente no sentido de Pareto, situação na qual não é possível melhorar a condição de um agente sem piorar, pelo menos, o estado de outro.

Em suma, determinada lei é eficiente se todos os agentes afetados estão em situação melhor ou igual antes da introdução da norma. Como exemplo, o autor cita uma lei que visava à redução de determinado crime, mas como a punibilidade (custo) prevista para a reincidência era baixa, potenciais criminosos, ao compararem os custos e benefícios da atividade criminosa ao decidirem se infringiam ou não a lei, optavam pela prática criminosa.

Ao aumentar a punição, ou seja, o custo, tem-se um desincentivo ao cometimento de crimes, o que pode levar, teoricamente, a uma queda na criminalidade. O mesmo é válido para quando uma pessoa decide se denuncia ou não um crime, uma vez que analisará os custos (necessidade de reunir evidências do crime, grau de exposição a que está sujeita, riscos de represálias). Embora o benefício social seja grande, o benefício privado tende a ser pequeno, o que pode levá-la a não fazer a denúncia.

Para inibir este comportamento, reequilibrar a situação e atingir a eficiência de Pareto, há necessidade de introduzir uma forma de recompensa aos denunciante, como por exemplo, uma atenuante de pena, aumentando os benefícios privados. A nova situação é vantajosa para toda a sociedade, porquanto recupera, ao menos parcialmente, os recursos desviados; favorecendo os denunciante que possibilitaram essa recuperação, que recebem uma recompensa pelo esforço.

A conclusão é que a lei deve promover benefícios sociais superiores aos custos sociais para aumentar o bem-estar da sociedade; e, os custos privados devem ser

¹⁹⁶ TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509955/001035857.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2019.

menores que os benefícios privados porque, caso contrário, os agentes optarão pelo desrespeito às leis.ⁿ

Esta conduta indesejável pode ser vista na lei de Parcelamento do solo, na qual “loteadores oportunistas” perceberam que é mais interessante o descumprimento da lei devido ausência de fiscalização e responsabilização do Município do que o investimento necessário em infraestrutura para o atendimento dos padrões urbanísticos, sanitários e ambientais exigidos para a implantação de um loteamento ou desmembramento regido pela lei 6.766/79 e pela lei municipal de parcelamento do solo.

O desrespeito às leis urbanas pode ser visto corriqueiramente nos Municípios; tanto é assim, que Diana Mota, em seu estudo intitulado “Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos”,¹⁹⁷ constatou que as ilegalidades fundiárias são estimuladas por vários fatores, entre eles, pela ausência de fiscalização do parcelamento do solo; pelo não cumprimento e pela falta de confiança na aplicação das leis urbanísticas.

Na análise da legislação de parcelamento de solo, identifica-se como eventual fonte de ineficiência jurídica, que leva a violação das normas ambientais e das leis civis que tratam da propriedade, a incompletude causada pela ausência de parâmetros objetivos pré-determinados (valores máximos toleráveis) para a identificação, tratamento e fiscalização das irregularidades fundiárias.

A incompletude de uma lei (lacuna), caracterizada pelo emprego de critérios genéricos, é benéfica ao destinatário quando utilizada para a ampliação das garantias entre as partes e para a redução dos custos de transação necessários para tornar os contratos completos. Isto porque evitar-se-ia despende muito tempo para tentar prever contratualmente a solução para todas as hipóteses externas e supervenientes caso ocorridas durante a vigência do contrato, reduzindo-se, assim, os custos de informação, de negociação e de implementação dos contratos. Entretanto, esta incompletude não pode incentivar a impunidade derivada da falta de critérios objetivos para caracterizar burla na aplicação da lei de parcelamento e uso do solo.

¹⁹⁷ MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 02 maio 2020.

A ausência de parâmetros claros leva à adoção de critérios subjetivos, que além de elastecer os limites aceitáveis dos indícios de irregularidade e de fiscalização, impedem a responsabilização dos atores (causador do dano e dos órgãos de controle por ausência de fiscalização), pois os critérios variam de acordo com a percepção de quem analisa o caso concreto, dando margem à quebra da impessoalidade que deve nortear os atos da Administração Pública, prejudicando a garantia constitucional de que os administrados sejam tratados em igualdade de condições e sem interferências políticas.

Como exemplo de uso de critérios abertos, tal como abordado anteriormente, tem-se o art. 688¹⁹⁸ da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul (CNNR/RS), utilizado pelos serviços extrajudiciais para classificar a presença de indícios, com fraude e infringência à lei, de constituição de loteamento de fato (subespécie de assentamento precário).

A despeito de os parágrafos deste artigo tentarem estabelecer critérios objetivos, indicando alguns parâmetros, em nenhum momento é estipulado qual a quantidade aceitável de desdobramentos em partes ideais não localizadas e declaradas como contidas dentro da área original que um imóvel pode ter; e a lei, mas especificamente o Código Civil, por sua vez, não veda a formação de condomínios, instituto normalmente utilizado, segundo José Marcelo Tossi Silva, “quando um imóvel é partilhado, em comum, entre os herdeiros do antigo proprietário, ou quando parentes, ou amigos, resolvem comprar um imóvel em comum para dele usufruírem de forma conjunta”.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Art. 688 da CNNR/RS: “Os Registradores impugnarão escrituras ou instrumentos particulares apresentados a registro envolvendo alienação de frações ideais quando, baseados em dados objetivos, constatarem a ocorrência de fraude e infringência à lei e ao ordenamento positivo, consistente no instituir ou ampliar de loteamentos de fato. § 1º – Para esse efeito, será considerada fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas e declaradas como contidas dentro da área original, que estejam acarretando a formação de falsos condomínios em razão das alienações. § 2º – As frações poderão estar expressas, indistintamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares, dentre outros). § 3º – Ao reconhecimento de configuração de loteamento clandestino, dentre outros dados objetivos a serem valorados, concorrem, isoladamente ou em conjunto, os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma de pagamento do preço em prestações e critérios de rescisão contratual. § 4º – A restrição contida neste artigo não se aplica aos condomínios edilícios, pois previstos e tutelados por legislação especial. § 5º – Igualmente não se aplica a restrição quando da aplicação dos incisos do §4º do art. 8º da Lei nº 5.868/72”. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2020/Consolidacao_Normativa_Notarial_Registral_Prov_001_2020_v2.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹⁹⁹ SILVA, José Marcelo Tossi. **A regularização fundiária e as decisões e normas da egrégia Corregedoria-geral da Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://academia.ibr.org.br/xmlui/handle/123456789/2575>. Acesso em: 25 jan. 2021.

Na clássica lição de Miguel Maria de Serpa Lopes: “o significado do negócio em fraude à lei é o de um ato realizado de um modo aparentemente legal, mas com o escopo de burlar uma norma coercitiva do Direito. Quando a lei veda um determinado ato, as partes simulam um ato permitido para atingir o objetivo proibido”.²⁰⁰

Complementa esta ideia o Desembargador Antonio Cezar Peluso:

A fraude à lei, que no fundo é fraude aos resultados práticos das normas cogentes, à medida que é inevitável a incidência e a eficácia destas (não se fraudava norma não cogente, porque sua incidência não é necessária), aponta, desde logo, para ideia de frustração objetiva do ordenamento jurídico: a tipicidade da fraude à lei está na contrariedade a direito, não propriamente na intenção ou no estado de ânimo dos agentes.

[...]

Está-se a usar de categoria jurídica lícita, que, objeto de regras não cogentes, é o condomínio disciplinado pelo Código Civil, como sortilégio para evitar os resultados práticos das normas cogentes da Lei de Parcelamento do Solo [...].²⁰¹

Tampouco, a lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), ou a lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73),²⁰² ou as leis urbanísticas de competência do Município elencam critérios objetivos para se detectar um loteamento irregular.

Outra lacuna também pode ser vista no artigo 50 da Lei nº 6.766/79, que tipifica o loteamento irregular como crime, ao utilizar a expressão “de qualquer modo” (grifos nossos):

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, **de qualquer modo**, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de

²⁰⁰ MELO, Marcelo. O uso do condomínio civil como burla à lei de loteamentos - A visão do registrador imobiliário. Disponível em: <https://irib.org.br/boletins/detalhes/2633>. Acesso em 23 jul. 2020.

²⁰¹ COORDENADORIA DE CORREIÇÕES, ORGANIZAÇÃO E CONTROLE DAS UNIDADES EXTRAJUDICIAIS. Acórdão DJ 770-6/5. Disponível em: <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=1114>. Acesso em 23 jul. 2020

²⁰² BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País”.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido. I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente. II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.²⁰³

Desta forma, demonstra-se que para ampliar o acesso à moradia, combater à pobreza, distribuir justiça social e desenvolver economicamente o país, a política urbana também tem que ser adequada sob o ponto de vista jurídico.

Esta adequação deve ser feita com a utilização de leis objetivas, ajustadas à realidade social, de fácil fiscalização, que avaliem os custos de transação para garantir o seu cumprimento e que especificamente enfrentem os seguintes pontos:

- a) a não uniformização e a subjetividade na caracterização das irregularidades fundiárias e na caracterização de crimes da lei de Parcelamento de Solo (Lei 6.766/79);
- b) a falta de fiscalização na aplicação da lei;
- c) a não responsabilização dos delinquentes e dos órgãos de controle por ausência de fiscalização;
- d) a falta de tratamento igualitário entre os administrados evitando interferências políticas e interpretações divergentes entre funcionários de um mesmo departamento ou até mesmo entre Municípios;
- e) compatibilização de critérios para a caracterização de loteamentos ilegais e para a aceitação do condomínio comum do Código Civil (CC/02);
- f) criar mecanismos para incentivar denúncias espontâneas de loteamentos ilegais;
- g) criar mecanismos para incentivar a regularização e acelerar o processo de regularização fundiária.

²⁰³ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

4.3 O papel das instituições na promoção de políticas públicas sustentáveis

No pensamento da complexidade de Gareth Morgan,²⁰⁴ uma instituição é vista como “fluxo e transformação” porque a organização tanto influencia quanto é influenciada pelo ambiente.

De acordo com a Teoria das Organizações e a Evolução do Pensamento Científico, os processos organizacionais aprimorados pela interação dos indivíduos (ambiente interno e externo) são capazes de modificar o entorno porque:

Atuam como um mecanismo de feedback positivo que leva o ambiente para um estado longe do equilíbrio. Nessa condição, o ambiente retroage sobre as organizações, demandando delas novas inovações, e assim sucessivamente. Portanto, a inovação utilizada nas teorias sistêmicas, torna-se um objetivo fundamental para as organizações da atualidade.²⁰⁵

Do mesmo modo, uma política pública eficiente também é capaz de modificar o entorno, tornando-se fonte de desenvolvimento sustentável quando une conhecimento, inovação e cooperação entre as instituições e está direcionada à solução de um problema concreto.

Para Ronaldo Fiani as instituições detêm papel-chave no desenvolvimento de um país porque “determinam as possibilidades e formas em que podem acontecer tanto a cooperação quanto o conflito”,²⁰⁶ devendo ser articuladas e cooperativas para se evitar a burocracia.

Segundo Williamson,²⁰⁷ as instituições públicas são espontaneamente ineficientes em virtude: do baixo incentivo à mudança, da maior estabilidade no emprego em comparação às empresas privadas, da enorme quantidade de regras e normas a que estão sujeitas, da incerteza em haver disponibilidade de recursos públicos para a realização das atividades, da forma como se pronunciam ou cooperam

²⁰⁴ MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.gbic.com.br/ibes2k9si/1%BA%20Semestre/livros/Projeto%20Livro%20Adm%20Images%20da%20Organizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

²⁰⁵ PRIM, Carlos; STADNICK, Kamile; CUNHA, Cristiano; COELHO, Christianne. **Teoria das Organizações e a Evolução do Pensamento Científico**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-A631.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

²⁰⁶ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito. Instituições e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

²⁰⁷ WILLIAMSON, O. *Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective*. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 15, n. 1. New York: Oxford University Press, 1999.

com o mundo externo e da maneira de como se processam a ação e a decisão em seu interior porque, segundo Melo e Damansceno Pinto:

a tomada de decisão muitas vezes decorre de compromissos políticos que não consideram posições técnicas para garantir a eficiência e efetividade das políticas públicas, pois há opositores que não tem interesse que elas funcionem, ou são contrários simplesmente para poderem barganhar alguma concessão que acaba por minar a eficácia da política.²⁰⁸

Considerando que a regularização fundiária é estratégica para a Política Nacional de Habitação porque reduz o problema do déficit habitacional brasileiro, cabe ao Estado:

- a) desenvolver a cooperação entre as instituições envolvidas na execução das políticas urbanas porque a inovação é interativa e dependente da capacidade (imperfeita) das instituições de se envolverem com outros atores;
- b) disponibilizar recursos para possibilitar a diversidade de contribuições;²⁰⁹
- c) fomentar a demanda por inovação na regularização fundiária a partir de contratos públicos, parcerias público-privadas, alteração de normas e regulamentos, etc.²¹⁰

Obedecendo a estes ditames e também para contornar os fatores de ineficiência descritos por Williamson e acelerar o processo de regularização fundiária, uma opção é firmar parcerias público-privadas ou terceirizar os trabalhos de medição de áreas e de instalação de infraestrutura, a exemplo do marco legal do saneamento básico aprovado pelo Senado²¹¹ que ao acabar com prevalência do fornecimento de

²⁰⁸ MELLO, Maria; DAMANSCENO PINTO, Cláudio. Direito e Economia nas Organizações Públicas: uma análise da perspectiva dos custos de transação aplicada aos laboratórios públicos nacionais produtores de imunobiológicos. **Economic Analysis of Law Review**, v. 09, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8364/pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²⁰⁹ LUNDEVALL, Bengt-Ake; BORRÁS, Susana. **Science, Technology, and Innovation Policy**. The Oxford Handbook of Innovation, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Susana_Borras2/publication/254372446_Science_Technology_and_Innovation_Policy/links/5bb49b5c92851ca9ed3766dc/Science-Technology-and-Innovation-Policy.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

²¹⁰ FAGERBERG, Jan; EDLER Jakob. Innovation Policy: What, Why, And How. **Review of Economic Policy**, Oxford, v. 33, n. 1, p.2-23, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxrep/article-abstract/33/1/2/2972712?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 06 jun. 2020.

²¹¹ INSTITUTO ÁGUA SUSTENTÁVEL. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico - confira os principais pontos**. Disponível em: <https://aguasustentavel.org.br/publicacoes/blog/62-senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-confira-os-principais->

saneamento por estatais, atrai investimentos e empregos para o setor, estimula a concorrência entre empresas públicas e privadas por meio de licitações e a sociedade ganha com o aumento do acesso à água potável, coleta e tratamento de esgoto, aproveitamento da água da chuva, redução de doenças por falta de saneamento, etc.

A substituição da prestação de um serviço público de responsabilidade de organização pública consolidada, por uma empresa privada ou por uma parceria público-privada, só se justifica se não houver custos adicionais de implantação para a exploração privada e se for aprimorar o processo decisório, as habilidades, a racionalidade de ação dos agentes por meio da eliminação de controles administrativos desnecessários e da geração de incentivos corretos. Para Williamson “um modo de organização existente é presumidamente eficiente se nenhuma alternativa superior factível puder ser descrita e implementada com expectativa de ganhos líquidos”.²¹²

Deste modo, para trocar o fornecimento do serviço ou de parte dele é necessário um comparativo econômico de performance, com os custos e os benefícios de cada organização que pode ser obtido pelo uso de licitações. Para elaborá-las e também para garantir a eficiência de uma política pública, o Estado deverá possuir informações pormenorizadas das atividades operacionais e econômico-financeiras das firmas e definir o que se pretende atingir com a política em questão, pois, segundo George Stigler,²¹³ a eficiência será máxima quando a meta for alcançada dados os meios e as restrições identificados no planejamento estratégico do que se pretende para o futuro.

Renato Ribeiro²¹⁴ complementa ainda que as metas para serem eficientes devem se referir a objetivos (propósitos) quantificáveis, específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais (metas S.M.A.R.T.)²¹⁵ e estabelecer o que será feito, por que será feito, onde será feito, quando, por quem, como e quanto vai custar (técnica 5W2H).

pontos?gclid=Cj0KCQjwu8r4BRCzARIsAA21i_A4poZPJFI5Dc82i5VrCrf_ErkWjoldmq-H-EaXLwxfB9ZSochLfqaAjzAEALw_wcB. Acesso em: 17 jul. 2020.

²¹² WILLIAMSON, O. Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics & Organization**. v. 15, n. 1. New York: Oxford University Press, 1999.

²¹³ STINGLER, George J. Law or Economics. **The Journal of Law and Economics**, v. 35, n. 2, oct. 1992, p. 455-468. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/725548?seq=1>. Acesso em: 13 abr. 2020.

²¹⁴ RIBEIRO, Renato. **Passo a passo de como definir metas alcançáveis ainda hoje**. Disponível em: <https://rockcontent.com/blog/como-definir-metas-alcancaveis/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

²¹⁵ S.M.A.R.T.: Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time based.

Para a especificação de um objetivo é necessária uma visão precisa da realidade atual, construída a partir de uma análise dos dados disponíveis sobre a situação problema (diagnóstico) que norteará as ações corretivas e preventivas que deverão ser seguidas por indicadores para a mensuração da eficiência e da produtividade no alcance das metas.

Entretanto, como bem pontua Williamson, as informações necessárias ao planejamento e ao acompanhamento de políticas públicas e para a elaboração de licitações são difíceis de obter porque não há interesse do regulado em minimizar a assimetria de informações existente entre regulador-regulado, pois o não compartilhamento é “conveniente” para inibir uma fiscalização plena por parte de outros órgãos, uma vez que os executores de políticas estão sujeitos a penalidades por sua omissão. Por exemplo, crimes contra a Administração Pública, ajustamentos de conduta, o que dificulta um controle efetivo das atividades que estão sendo executadas de fato para atender à demanda por regulação fundiária para o cumprimento dos objetivos sociais.

Outra barreira à eficiência e à sustentabilidade são as restrições político-institucionais, apontadas por Pinto Junior e Pires, que

delimitam o escopo de ação do órgão regulador de modo a não interferir na esfera de outro órgão, o que acarreta “vistas grossas” aos disfuncionamentos do processo regulado, fazendo com que não interfira na atuação de outro órgão quando detecta um problema para não ter dissabores para si.²¹⁶

Em suma, o Estado precisa atuar como agente de reestruturação institucional para garantir a eficiência e a sustentabilidade das políticas públicas e, para tanto, necessita desenvolver e incentivar um ambiente de cooperação propício a inovação, a troca de conhecimento e de informações porque, segundo Helder Pinto Jr.,²¹⁷ o “acesso à informação é importante para que reguladores e regulados tomem ações para operar de forma eficiente” e o “compartilhamento” de ideias é mais importante

²¹⁶ PINTO JÚNIOR, Helder; PIRES, Melissa. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf> Acesso em: 21 jul. 2020.

²¹⁷ PINTO JÚNIOR, Helder; PIRES, Melissa. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf> Acesso em: 21 jul. 2020.

que a própria ideia pois, segundo Jan Fagerberg²¹⁸ e Eric Von Hippel,²¹⁹ as melhorias subsequentes decorrentes da interação entre as instituições altamente competentes e sofisticadas permitem identificar e remover os "mecanismos de bloqueio".

Ademais, continua Fagerberg,²²⁰ o Estado deve disponibilizar os recursos necessários para que as instituições apresentem inovações, como: conhecimento, habilidades, recursos financeiros e para criar demanda, coordenando as políticas de inovação entre vários níveis e domínios diferentes; adotando novas formas de governança e de apoio às bases de conhecimento; além de corrigir as falhas que influenciam o sistema, contando com o apoio das instituições envolvidas.

²¹⁸ FAGERBERG, Jan. Innovation Policy: Rationales, Lessons and Challenges. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 31, n. 2, p. 497-512, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12164> Acesso em: 06 jun. 2020.

²¹⁹ VON HIPPEL, Eric. **Democratizing Innovation**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. Disponível em: <https://web.mit.edu/evhippel/www/books/DI/DemoclInn.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

²²⁰ FAGERBERG, Jan; EDLER Jakob. Innovation Policy: What, Why, And How. **Review of Economic Policy**, Oxford, vol. 33, n. 1, p.2-23, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxrep/article-abstract/33/1/2/2972712?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 06 jun. 2020.

5 AÇÕES PARA A EFICIÊNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Há que se considerar que a política de regularização fundiária para ser eficaz e acompanhar o ritmo de crescimento urbano e a demanda por infraestrutura e por moradias, não pode apenas ser aplicada do modo tradicional. É preciso formar alianças estratégicas para a colaboração de informações, recursos e objetivos. Plataformas comuns de acompanhamento de dados²²¹ e prioridades de tratamento mutuamente acordadas entre os vários parceiros do processo tornam a regularização mais dinâmica, eficiente²²² e menos custosa.

Neste capítulo serão apresentadas ações que, além de aprimorarem a gestão fundiária, impactam dois Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: o **ODS 16**,²²³ que trata de Paz, Justiça e Instituições Eficazes e o **ODS 11**,²²⁴ que trata de cidades e comunidades sustentáveis.

Em um primeiro momento, sugerem-se macroações gerenciais aplicáveis às instituições envolvidas, de qualquer cidade, no processo de regularização fundiária. Em seguida, recomendam-se ações específicas para a cidade de Triunfo/RS de modo a compor uma proposta técnica garantidora do convencimento político necessário à discussão e construção de um plano de enfrentamento comum para o tratamento das irregularidades na cidade com o intuito de melhorar a assertividade e a eficiência da gestão urbana do Município.

²²¹ VON HIPPEL, Eric; OGAWA, Susumu; DE JONG, JEROEN P.J. **The Age of the Consumer-Innovator**. Disponível em: https://sloanreview.mit.edu/article/the-age-of-the-consumer-innovator/?gclid=Cj0KCQjw6575BRCQARIsAMp-ksP54gDi5PKtTBgys3AZrNwTZmbILr2Bpf9ZIJvw20Bnu3o3lgKWisaAlzJEALw_wcB. Acesso em: 03 ago. 2020.

²²² O mecanismo de seleção das organizações públicas é diferente da esfera privada, porque as públicas não deixam de existir porque são ineficientes. *In*: MOE, Terry. **The New Economics of Organization**. American Journal of Political Science, 1984, v. 28, n. 4, nov.1984, p. 739-777. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/de22/ec1e995ae37d4e73fb2d42bd80c9d53b2db7.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

²²³ Objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. UNITED NATIONS. Development Programme. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

²²⁴ Objetivo 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. UNITED NATIONS. Development Programme. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

5.1 Macroações para a eficiência interorganizacional da gestão fundiária

Seguindo as orientações do art. 4º do Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019 do CNJ,²²⁵ que incentiva unir inovação, conhecimento e cooperação no desempenho da atividade jurídica para a obtenção de eficiência institucional, é que se propõe o presente plano de ação, construído a partir da sistematização dos *insights* dados pela teoria abordada nos capítulos anteriores.

Fundamenta-se na necessidade de trazer para a legalidade uma população hoje excluída e sem acesso a direitos básicos e na imprescindibilidade de se aplicar uma regulação condizente com a realidade social para o aumento de ativos imobiliários reconhecidos por lei.

O objetivo do plano de ação é instigar as instituições envolvidas na regularização fundiária ao diálogo para o aperfeiçoamento dos procedimentos e das relações organizacionais, com vistas à solução das irregularidades fundiárias, de modo que as sugestões propostas sirvam de ponto de partida para a otimização da política urbana existente.

A análise parte de uma introspecção intraorganizacional, na qual cada instituição envolvida no processo de regularização deve **averiguar “quais de suas relações poderiam aprimorar o comportamento do sistema como um todo”**.²²⁶ Isto porque, como bem defende Capra, “as relações entre as partes são determinadas em função do sistema como um todo (contexto) e, também, o todo é uma propriedade emergente das relações organizadoras entre as partes”.²²⁷

Para demonstrar o quanto se pode incrementar a eficiência do todo, pelo aprimoramento das relações entre as partes, aplicação prática do conceito acima,

²²⁵ Art. 4º: “Incentivar os Tribunais que criem e instalem Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), com a metodologia que vem sendo adotada no Conselho Nacional de Justiça – CNJ, como um movimento que une o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de se alcançar a paz, a justiça e eficiência institucional, que será o espaço de interação sobre a Agenda 2030”. Disponível em: BRASIL. **Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Brasil, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 13 set. 2020.

²²⁶ PHELAN, Steven E. A note on the correspondence between complexity and systems theory. **Systemic Practice and Action Research**, v. 13, n. 2, 1999. p. 237-246.

²²⁷ Nesta visão, os organizadores consideram que o todo é uma propriedade emergente das relações organizadoras entre as partes. CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. Disponível em: <http://www.comunita.com.br/assets/teiadavidafritjofcapra.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

analisa-se o processo de usucapião que afeta o Poder Judiciário por meio da quantidade de ações judiciais individuais propostas por interessados para a regularização de determinada área.

O Judiciário poderia ter sua produtividade aumentada, com a consequente redução de custos, se determinada região irregular fosse corrigida de forma coletiva, balizada pelos dados fornecidos pelo Registro de Imóveis indicando a região com alta incidência de ações de usucapião.

Tal indicador pode ser construído a partir de elementos registrais colhidos no código do ato “registro de sentenças de usucapião” associado à localidade de deferimento da usucapião. Este cruzamento de dados, calcado na premissa de que o elevado número de usucapiões concentrado em delimitada região geográfica sugere a existência de uma ocupação irregular mais ampla, sendo importante insumo para o tratamento fundiário precoce e coletivo. Tais providências aliviarão a sobrecarga do Judiciário com ações individuais, bem como, evitariam maiores gastos para o Município na adequação urbanística, sanitária e ambiental.

Este mesmo tipo de abordagem pode ser estendido a outros institutos de regularização individual, como o More Legal, o Gleba Legal ou a localização de parcelas (frações ideais).²²⁸

Em seguida, **as instituições envolvidas** devem previamente **alinhar as diretrizes gerais e os objetivos do processo de regularização** para garantir coesão entre os diversos departamentos da organização e entre as organizações parceiras para tornar conhecidos os objetivos, os limites de atuação e os critérios para a tomada de decisão.

Com efeito, segundo Willianson,²²⁹ esse procedimento impede o aparecimento de litígios que prejudicam as oportunidades de ganhos mútuos ao mesmo tempo em que aumenta o desempenho organizacional.

²²⁸ Institutos de regularização fundiária previstos nos arts. 737 a 767 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul - CNNR/RS. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

²²⁹ Pensamento de WILLIAMSON, O. Nas seguintes obras: **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996 e **Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective**. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 15, n. 1. New York: Oxford University Press, 1999. p. 306-342. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3554953?seq=1>. Acesso em: 18 jul. 2020.

Continuando no exemplo, a identificação de zonas com alta incidência de ocupações rastreadas pelas sentenças de usucapião ou pela quantidade de proprietários de uma mesma matrícula (indícios de formação de condomínios/loteamentos irregulares) permite direcionar a realização de vistorias pelo Município para precocemente identificar se há ilegalidade na região ou se são casos pontuais; de modo a disparar notificações aos faltosos para a regularização.²³⁰

Todas as ocupações irregulares fariam parte de uma lista única de tratamento. Periodicamente os parceiros da cadeia “resolutiva” definiriam prioridades, baseados nos seguintes critérios: a repercussão econômica e social que cada regularização traria para a comunidade, os recursos humanos e financeiros disponíveis, o grau de dificuldade envolvido.

Ao final, ter-se-ia foco e coesão no tratamento diante da escassez de recursos, obtidas e garantidas por um plano e objetivos comuns que se retroalimentariam pela aplicação do método PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) esquematizado na Figura 6.

Figura 6 - Método PDCA.



Fonte: Blog Empreendedorismo e Lifestyle²³¹

²³⁰ Nota-se que estes indicadores só funcionam para os casos em que o ocupante buscou alguma forma de regularização, seja pela aquisição de fração ideal ou pela usucapião. Não sendo possível rastrear os casos em que não há qualquer iniciativa de regularização pelo ocupante.

²³¹ Vire expert na metodologia PDCA e melhore seus resultados. CAROL. **Blog Empreendedorismo e Lifestyle**. São Paulo, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.insiderstore.com.br/blog/conheca-o-ciclo-pdca-uma-metodologia-que-proporciona->

Outra ação prática a ser considerada seria a definição de critérios objetivos para a caracterização de uma ocupação irregular, preenchendo a lacuna do artigo 50 da Lei nº 6.766/79,²³² de modo a garantir a uniformização de tratamento, a isonomia entre os administrados, a fiscalização e a responsabilização dos delinquentes. Mais uma intervenção para garantir a coesão entre departamentos e entre as organizações seria o de eleger uma área para regularização coletiva e implantar as ações corretivas acordadas entre as instituições para identificar eventuais dificuldades técnicas e capitalizar experiências para a próxima regularização.

Outras ações, também importantes, seriam:

- a) **incentivos voltados à comunidade:** a criação de um sistema de incentivos às denúncias com a redução de penalidades e de multas pecuniárias; acesso a um procedimento simplificado de regularização; negociações pelo Município junto às instituições financeiras, como Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, para buscar crédito privilegiado para a abertura de modalidades de empréstimo a juros subsidiados voltadas à população de baixa renda para o custeio dos atos de registro de propriedade ou para a regularização fundiária;
- b) **incentivos voltados à organização:** criação de um sistema de reconhecimento de “boas práticas” pelo Tribunal de Justiça Estadual, de modo a incentivar cartórios e Municípios na aplicação da regularização fundiária; como por exemplo, a seleção, premiação e divulgação dos melhores projetos de regularização fundiária implantados no Estado; a

melhora-continua-de-processos-por-meio-de-planejamento-e-medicao-de-resultados/. Acesso em: 08 jan. 2021.

²³² Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública. I - dar início, **de qualquer modo**, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País. Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido. I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente. II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

criação de uma espécie de certificação de excelência e qualidade na gestão da regularização fundiária, nos moldes do Prêmio Nacional de Qualidade Total da Anoreg, etc.

- c) **promover um ambiente favorável à interação entre os agentes da regularização fundiária**, como por exemplo, a criação de instâncias de discussão com reuniões periódicas e com a participação de atores estatais (Metroplan, Município, Ministério Público, Judiciário e Cartórios) e não estatais (empresas de infraestrutura, assistência social, associações de moradores, topógrafos) para discussão das diretrizes, alinhamento dos interesses de cada organização, vislumbrar quais os recursos necessários em relação a: conhecimento, habilidades, finanças, infraestrutura para a concretização da regularização fundiária, definir indicadores de desempenho e criar mecanismos de feedback entre instituições;
- d) promover **capacitações específicas ministradas por agentes que lograram êxito na regularização de uma área degradada** em outro município, para que se possa formar tecnicamente a mão de obra local sobre os procedimentos de regularização e capitalizar experiências e maneiras de transpor os obstáculos encontrados na regularização fundiária. Como, por exemplo, intercâmbios de experiências entre alguns dos Municípios integrantes da região Metropolitana de Porto Alegre ou do Vale do Caí;
- e) promover **capacitações específicas para reduzir tempo de aprovação dos projetos de desmembramento / loteamento pelo Município**, eventualmente desburocratizando alguns procedimentos;
- f) publicar periodicamente em lugar de fácil acesso de todos os **cidadãos um balanço das ações previstas/realizadas, apontando o orçamento disponível/realizado e o cronograma de execução previsto/realizado referente à execução de programas habitacionais ou de recuperação urbana/regularização fundiária**. Por exemplo, a publicação de um balanço de ações, resultados e recursos disponíveis/gastos/ressarcidos do FMD (art. 18, da Lei Municipal nº 999 de 12 de setembro de 1994) **resultará na possibilidade da prática do exercício da cidadania quando do acompanhamento da eficiência da condução da política pública urbana**. Como outros exemplos, têm-se a criação de indicadores para: o acompanhamento do tempo necessário à regularização de loteamentos

irregulares no tocante ao prazo para a aprovação de projetos de demarcação dos lotes e respectiva adequação da infraestrutura para possibilitar identificar os gargalos do processo; o acompanhamento do êxito na busca de ressarcimento financeiro dos custos com a regularização que poderia ser feito por meio da relação percentual entre o que foi pleiteado em uma ação de ressarcimento e o que foi efetivamente ressarcido; o acompanhamento das ações judiciais e notificações propostas em relação ao número de casos detectados como irregularidades, etc.;

- g) **revisar a legislação local referente à caracterização de indícios de loteamento clandestino** para o estabelecimento de critérios comuns entre MP, Registro de Imóveis, Judiciário e Município e **referente aos programas habitacionais voltados à população de baixa renda** para ajustá-los à realidade social com a atualização e utilização de instrumentos jurídicos mais eficientes, como por exemplo, a transmissão de propriedade (doação, venda) ao invés de concessão de direito real de uso;
- h) **destinar bens imóveis dominiais do Município aos programas habitacionais de interesse social** para suprir a demanda local por moradias, além de reformular a legislação autorizativa correspondente, demarcar os lotes que serão entregues e supri-los com infraestrutura mínima;
- i) **aproximar os “loteadores à margem das normas” à fornecedores pré-qualificados pelo ente público que apliquem preços tabelados e detenham conhecimento técnico especializado** exigido para a feitura e fornecimento de documentos e infraestrutura previstos nas diversas etapas do procedimento de regularização fundiária pela Lei 13.465 de 11/07/2017. A pré-seleção acena aos fornecedores uma demanda adicional e à população o barateamento do custo do serviço. Com essa capacidade técnica aferida, evita-se o retrabalho na elaboração das documentações e reduz-se o prazo total da regularização;
- j) **estabelecer plano comum de prioridades no tratamento de irregularidades fundiárias**, uma espécie de “acordo” entre as organizações e a comunidade para permitir o planejamento dos recursos necessários e a medição da eficiência das políticas de regularização fundiária adotadas. Isto porque, informações dispersas em cada organização, redundam em dados

assimétricos e incompletos entre os responsáveis da regularização. Cria-se, destarte, óbices à fiscalização e sinergias entre as instituições, pois uma organização desconhece as áreas que estão sendo regularizadas pela outra. Segundo Pinto Junior e Pires,²³³ a informação desencontrada acarreta um comportamento oportunista, no qual os “agentes tendem a fugir das responsabilidades” para obter o máximo de benefícios. Esta ação também permite o planejamento da demanda necessária em termos de serviços de topografia, equipamentos públicos e recursos humanos; igualmente, beneficiando à redução dos custos envolvidos pela concentração dos volumes dos serviços topográficos, facilitado pela elaboração de processo licitatório. O seguimento de um plano comum faz com que cada organização individualmente passe a sustentar o todo, onde todos os interessados na eliminação daquele “problema” partilham recursos e o mesmo foco;

- k) **desenvolver uma plataforma comum para o compartilhamento de dados sobre imóveis**, interligando os dados do acervo do Registro de Imóveis ao cadastro fiscal do Município; **para, em seguida, definir nesta plataforma as variáveis indicativas de irregularidade imobiliária**. Exemplos de variáveis que podem ser estabelecidas: um número X de proprietários em condomínio, acima do qual a matrícula é considerada com indícios de loteamento irregular; matrículas com divergências em relação às benfeitorias indicadas no campo alimentado pela Prefeitura em relação ao campo preenchido pelo Registro de Imóveis; etc... Esta ação é de baixo custo, podendo ser aplicada nacionalmente, porque permite alimentar a Política Nacional de Habitação com os dados fundiários de todos os municípios brasileiros, enriquecendo o planejamento das políticas de habitação e de regularização fundiária no âmbito municipal, estadual e federal por meio de análises em tempo real.

Localmente, esta plataforma cria sinergias no gerenciamento urbano, como: a identificação dos proprietários atuais de determinado imóvel, a localização geográfica dos imóveis, dos lindeiros de modo a auxiliar o processamento

²³³ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. PINTO JÚNIOR, Helder; PIRES, Melissa. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf> Acesso em: 21 jul. 2020.

de retificações de área, pois a alteração de um dado por um dos interlocutores é imediatamente de conhecimento dos demais. Além disso, podem ser criados alertas identificatórios de áreas com suspeita de parcelamento ilegal, de risco ambiental, de preservação permanente, de tombamento, etc. que poderiam alimentar automaticamente o Ministério Público e demais órgãos interessados.

Um exemplo de compartilhamento inteligente é a plataforma de dados de qualidade do ar do mundo,²³⁴ desenvolvida pelas Nações Unidas através dos programas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) e para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela empresa suíça IQAir. Ela reúne dados fornecidos pela sociedade, pelo governo e pelo setor privado, em tempo real sobre a poluição do ar e que permite que os cidadãos façam escolhas informadas sobre sua saúde, exijam ações de autoridades para o desenvolvimento de políticas públicas mais assertivas e permite às empresas escolherem aonde investir.

Outro exemplo é o compartilhamento baseado na tecnologia *blockchain*. *Blockchain* é um livro-razão digital, onde se registram operações representativas de qualquer tipo de transação.

Para sua implantação é necessário mapear o processo jurídico da regularização fundiária, detalhando: as atividades, os serviços, os setores envolvidos, os dados de entrada de cada setor, as regras pactuadas para o negócio e eventuais problemas que podem surgir no decorrer do processo em questão.²³⁵ Estas informações tabuladas darão origem aos “*smart contracts*”. Os dados são inseridos de forma descentralizada por cada ator do processo na base de dados compartilhada. Na medida em que as condições do negócio vão ocorrendo no tempo, no processamento do “*smart contracts*”, ter-se-á uma espécie de *timestamp*, onde cada envolvido materializa seu aceite ou “consenso” da ocorrência da condição estabelecida no “*smart contracts*”, que é representada por um *hash*

²³⁴ NAÇÕES UNIDAS. Fórum Urbano em Abu Dhabi lança plataforma global de medição da qualidade do ar. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85087-forum-urbano-em-abu-dhabi-lanca-plataforma-global-de-medicao-da-qualidade-do-ar>. Acesso em: 29 jun. 2020.

²³⁵ CARRARO, Mari; UNGER, Adriana Jacoto. In *palestra: Gestão de processos para a racionalização do Registro Imobiliário*. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/noticias/gestao-de-processos-para-a-racionalizacao-do-registro-imobiliario/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

(documento eletrônico) que indica o momento (data e hora) em que determinado evento comercial, financeiro ou administrativo foi armazenado ou modificado.²³⁶ Desta forma, os responsáveis por cada etapa se vinculam aos termos estabelecidos, até a “consequente notarização do *hash* único do contrato”²³⁷ e a transação completa é adicionada na rede *Blockchain*. A segurança jurídica e a confidencialidade são garantidas porque o conteúdo e o autor da transação somente são revelados com o uso da chave privada, permitindo-se, deste modo, que as informações sejam processadas e validadas de forma descentralizada e autônoma pelos nós da *Blockchain*, garantindo-se transparência e a possibilidade de auditoria dos registros inseridos.²³⁸

Outra forma mais simples de compartilhamento de dados que pode ser adotada é aquela utilizada pelas Centrais de Registro Imobiliário²³⁹ onde cada interlocutor acessa a informação do outro com base em uma chave comum (nº de matrícula ou cadastro imobiliário municipal).

5.1.1 Síntese das macroações para a regularização imobiliária

A figura 7 apresenta uma síntese das macroações necessárias para o estabelecimento de um plano comum para a legalização de bens imobiliários e a Figura 8 apresenta um fluxograma simplificado para sua implementação.

²³⁶ ACHUTTI, Camila. **O cartório que ninguém imaginava:** Por que o *Blockchain* chegou para revolucionar até o mercado de arte? Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/Novos-tempos/noticia/2018/05/o-cartorio-que-ninguem-imaginava-por-que-o-blockchain-chegou-para-revolucionar-ate-o-mercado-de-arte.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²³⁷ GOMES, Tiago Severo Pereira; POTENZA. Guilherme Peres. **Blockchain:** juridicidade de suas aplicações pelo direito brasileiro. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI291541,71043-Blockchain+juridicidade+de+suas+aplicacoes+pelo+direito+brasileiro>. Acesso em: 16 dez. 2019.

²³⁸ MEDICE, Roney. **Blockchain e os obstáculos para sua implementação nos Cartórios Brasileiros.** Disponível em: <https://www.profissionaisiti.com.br/2018/09/blockchain-e-os-obstaculos-para-sua-implementacao-nos-cartorios-brasileiros/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

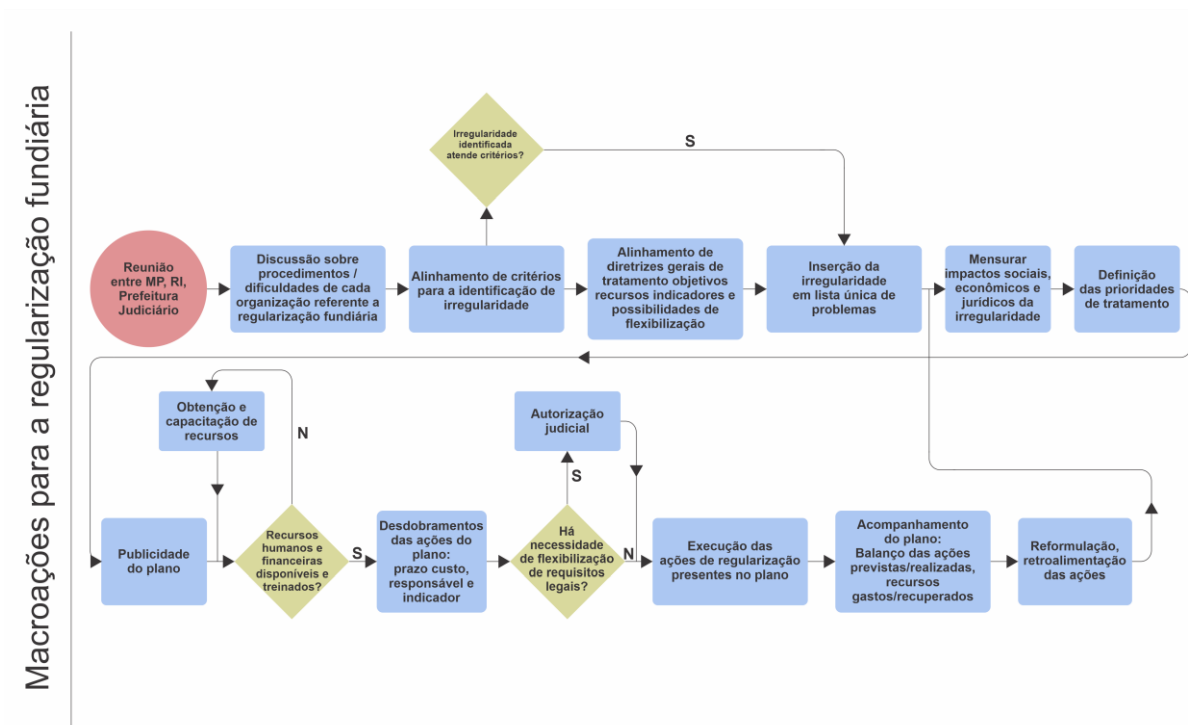
²³⁹ As Centrais de Registro Imobiliário (CRI) são centrais estaduais onde qualquer pessoa pode acessar a matrícula de um imóvel de outra localidade do país ou fazer uma busca em nome de uma pessoa para localização de um imóvel.

Figura 7 - Síntese das macroações para a legalização imobiliária

Ficha síntese:	Macroações para a legalização de bens imobiliários
Forma:	Reuniões para partilhar a visão de cada instituição para definir prioridades e dar publicidade ao plano de tratamento
Quem:	Ministério Público, Registro de Imóveis, Prefeitura, Judiciário
Como:	Análise dos procedimentos internos de cada instituição e suas interfaces com outras organizações;
	Alinhamento de critérios de identificação de irregularidades;
	Alinhamento de diretrizes gerais de tratamento e estabelecimento de plano comum de regularização;
	Revisão da legislação referente à caracterização de irregularidades e para a implantação de programas habitacionais;
	Criação de ambiente favorável: incentivos à denúncias, crédito subsidiado aos ocupantes para o custeio da regularização, incentivo à boas práticas organizacionais, capacitações, pré-qualificação de fornecedores, banco de dados comum sobre irregularidades.

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 8 - Fluxograma das macroações para a legalização imobiliária



Fonte: elaborado pela autora.

5.2 Plano de enfrentamento para os problemas fundiários de Triunfo/RS

Consideradas as particularidades de alguns imóveis, não é possível garantir que o plano de enfrentamento proposto para a cidade de Triunfo/RS, detalhado a seguir, funcione em sua plenitude para os imóveis citados nos macroproblemas diagnosticados. Trata-se de somente um roteiro de regularização.

O plano de enfrentamento pretende, primeiro, compartilhar a visão dos problemas fundiários existentes com os atores públicos e privados envolvidos na regularização. Isto porque perde-se a noção do todo quando os problemas são tratados pontualmente por cada uma das organizações e também porque o foco e os recursos humanos e financeiros devem ser compartilhados para se ganhar velocidade no tratamento, maior eficiência na condução de políticas urbanas voltadas à gestão fundiária e sinergia entre os atores.

Em segundo lugar, pretende integrar ao plano de enfrentamento outras variáveis eventualmente esquecidas, mas cruciais para as outras instituições envolvidas, de modo aprimorar as sugestões, legitimando a elaboração, a aprovação

e a execução do plano. Isto torna-se possível, haja vista o papel complementar especializado que cada organização possui na defesa de um interesse público comum relacionado à função social da propriedade e da cidade e à garantia de bem-estar aos seus habitantes.

O plano de enfrentamento é constituído pela descrição de cada irregularidade diagnosticada (macroproblema); as correspondentes consequências às partes, a terceiros ou à segurança de registro; a legislação aplicável e a sugestão de regularização. Um dos objetivos é dar publicidade aos problemas fundiários existentes na cidade de modo a dar início ao debate entre as instituições envolvidas na regularização, para que, juntas, selecionem as prioridades e planejem os recursos humanos e financeiros necessários à sua correção.

Tendo em vista que as ações propostas são de baixo custo, provavelmente haverá recursos financeiros para o tratamento, ainda mais diante do alto PIB *per capita* de Triunfo/RS (R\$ 304.208,49 em 2018)²⁴⁰ que, em 2017, era o maior do Estado.

5.2.1 Loteamentos públicos irregulares: Olaria, Creche I, Creche II e Coxilha

Os programas habitacionais para a construção de moradias para a população de baixa renda, financiados por recursos do FMD (Fundo Municipal de Desenvolvimento) e previstos na Política Habitacional do Município de Triunfo/RS, privilegiam a concessão de direito real de uso, e, no decorrer do tempo se mostrou ineficiente em virtude das muitas irregularidades abaixo identificadas. Este disfuncionamento deu origem às ocupações irregulares em terras públicas formadoras dos bairros Olaria, Coxilha, Creche I e Creche II, descritas na Ação Civil Pública nº 139/1.18.00012309.

As leis regulamentadoras da concessão de uso preveem que qualquer pessoa, em situação de vulnerabilidade, interessada em receber do Município, pelo prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos prorrogáveis indefinidamente por iguais períodos, o direito real de uso de terreno urbanizado para construção de moradia, pode se inscrever no Projeto de Habitações Municipal.

Os critérios básicos para esta inscrição, estabelecidos pelo Regulamento Municipal (arts. 3 a 6 do Decreto Municipal nº 816/1994), são: renda familiar de até 5

²⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/triunfo/panorama>. Acesso em 03 fev. 2021.

salários mínimos; quantidade e idade de dependentes; tempo de residência e emprego fixo no Município; não terem sido proprietários de imóvel residencial no Município nos últimos três anos ou possuírem propriedade em outro Município. Cumpridos os requisitos, é outorgada por contrato, a concessão de direito real de uso de terrenos públicos urbanizados (art. 3º do Decreto nº 875/1995) com o encargo de construção de casa padrão para sua própria moradia no prazo de 6 meses. Tudo conforme planta determinada, com fornecimento, ou não, de material pelo Município. Alternativamente, era-lhes outorgado o direito de uso de terrenos com uma casa já construída.

O regramento do programa estipula que:

- a) a concessão é gratuita, com manutenção das moradias custeadas pelos beneficiários;
- b) em caso de rescisão antes do término da concessão do direito real de uso (variável entre 10 ou 20 anos a depender do contrato), os gastos com a construção da casa seriam ressarcidos proporcionalmente ao beneficiário nos termos do art. 4 do Decreto nº 875/1995²⁴¹ e de acordo com os índices previstos no art. 5 do Decreto nº 875/1995;²⁴²

²⁴¹ Art. 4: “O concessionário que dentro do prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, mudar de padrão social e/ou, por qualquer motivo, decidir rescindir o Contrato de Direito Real de Uso, será indenizado na forma estabelecida nesta Resolução. Parágrafo único. A indenização se fará, após apurado o montante, em 6 (seis) parcelas iguais e mensais”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995**. Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁴² Art. 5º: “A casa de alvenaria terá um valor de 22,16 CUB&39; s, sendo 5 CUB&39; s de mão-de-obra e os restantes 17,16 CUB&39; s de material; a casa de madeira terá um valor de 15,0 CUB&39; s, sendo 3,25 CUB&39; s de mão-de-obra e os restantes 11,75 CUB&39; s de material, indenizáveis no período de 10 (dez) anos para mão-de-obra e 20 (vinte) anos para material, conforme tabelas abaixo: TABELA I - MÃO-DE-OBRA - 10 ANOS a) De 00 a 01 ano, 100% do valor; b) De 01 a 02 anos, 90% do valor; c) De 02 a 03 anos, 80% do valor; d) De 03 a 04 anos, 70% do valor; e) De 04 a 05 anos, 60% do valor; f) De 05 a 06 anos, 50% do valor; g) De 06 a 07 anos, 40% do valor; h) De 07 a 08 anos, 30% do valor; i) De 08 a 09 anos, 20% do valor; j) De 09 a 10 anos, 10% do valor. TABELA II - MATERIAL - 20 ANOS a) De 00 a 01 ano, 100% do valor; b) De 01 a 02 anos, 95% do valor; c) De 02 a 03 anos, 90% do valor; d) De 03 a 04 anos, 85% do valor; e) De 04 a 05 anos, 80% do valor; f) De 05 a 06 anos, 75% do valor; g) De 06 a 07 anos, 70% do valor; h) De 07 a 08 anos, 65% do valor; i) De 08 a 09 anos, 60% do valor; j) De 09 a 10 anos, 55% do valor; l) De 10 a 11 anos, 50% do valor; m) De 11 a 12 anos, 45% do valor; n) De 12 a 13 anos, 40% do valor; o) De 13 a 14 anos, 35% do valor; p) De 14 a 15 anos, 30% do valor; q) De 15 a 16 anos, 25% do valor; r) De 16 a 17 anos, 20% do valor; s) De 17 a 18 anos, 15% do valor; t) De 18 a 19 anos, 10% do valor; u) De 19 a 20 anos, 5% do valor. Parágrafo único. Haverá possibilidade do fornecimento parcial de material por parte do concessionário, o que terá apurados os valores e mantida a tabela de indenização”.

- c) após o término do prazo do contrato de concessão de uso, a construção seria totalmente incorporada ao patrimônio do Conselho Municipal de Acesso à Habitação – COMHAB nos termos do art. 6 do Decreto nº 875/1995;²⁴³
- d) nos termos do art. 7 do Decreto nº 875/1995,²⁴⁴ o construtor concessionário terá preferência na renovação da Concessão do Direito Real de Uso sobre o imóvel, desde que pague a contribuição prevista no art. 4 da Lei Municipal nº 1.000 de 12/09/1994. Os parâmetros da contribuição somente foram especificados pela Lei nº 1.302, de 30 de outubro de 1997 que alterou a redação do art. 4 da Lei Municipal nº 1.000/1994. Entretanto, tal contribuição foi extinta pela Lei Municipal nº 2.534 de 19/10/2011 que novamente alterou o art. 4 da Lei Municipal nº 1.000/1994.

Legislação envolvida: A concessão do direito real de uso em Triunfo/RS está prevista na Lei Municipal de nº 1.000 de 12/09/1994²⁴⁵ alterada pela Lei Municipal nº 2.534 de 19/10/2011²⁴⁶ e pela Lei nº 1.302, de 30 de outubro de 1997,²⁴⁷ regulamentada pelo Decreto Municipal nº 816, de 18/10/1994²⁴⁸ e pela Deliberação nº

²⁴³ Art. 6º: “Ao término do prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, a construção estará totalmente incorporada ao patrimônio do COMHAB. Parágrafo único. Neste período de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, o concessionário não fará a contribuição prevista no art. 4º da Lei nº 1.000/94”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995.** Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁴⁴ Art. 7º: “O construtor concessionário terá preferência de renovação do Contrato de Concessão do Direito Real de Uso sobre o imóvel, após a incorporação. Parágrafo único. A partir da incorporação, o concessionário passará a contribuir, conforme art. 4º da Lei nº 1.000/94”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995.** Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁴⁵ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12 de setembro de 1994.** Cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 maio 2019.

²⁴⁶ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.534, de 19 de outubro de 2011.** Altera a Lei Municipal nº 1.000/94, que cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

²⁴⁷ A versão da Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12 de setembro de 1994 disponibilizada no site indicado pela nota de rodapé nº 183 somente inclui a atualização referente a Lei Municipal de Triunfo nº 2317/2008. TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.534, de 19 de outubro de 2011.** Altera a Lei Municipal nº 1.000/94, que cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

²⁴⁸ TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 816, de 18 de outubro de 1994.** Regulamenta a Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12/09/1994 que dispõe sobre a forma de cedência do direito real

1, de 1995 do Conselho Municipal de Acesso à Habitação.²⁴⁹ Esta, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995.²⁵⁰

Já o regramento e as finalidades do COMHAB e do Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD estão previstos na Lei nº 999 de 12 de setembro de 1994.²⁵¹

Descrição das irregularidades então ocorridas:

a) alguns dos beneficiários iniciais venderam ilicitamente os lotes concedidos, ou parte deles, multiplicando a quantidade de famílias moradoras na região (ofensa ao § 1º do art. 4²⁵² e ao § 2º do art. 2²⁵³ da Lei Municipal nº 1.000 de 12/09/1994);

de uso de habitação municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1994/82/816/decreto-n-816-1994-regulamenta-a-lei-municipal-n-1000-94-de-12-de-setembro-de-1994-que-dispoe-sobre-a-forma-de-cedencia-do-direito-real-de-uso-de-habitacao-municipal>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁴⁹ TRIUNFO. **Deliberação nº 1, de 1995 do Conselho Municipal de Acesso à Habitação**. Define a forma de cedência de terrenos urbanizados. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <http://wsei.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 maio 2019.

²⁵⁰ TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995**. Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁵¹ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Habitação e dispõe sobre o fundo municipal de desenvolvimento. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

²⁵² Art. 4º: “A concessão do Direito Real de Uso será gratuita, e, em contrapartida, o concessionário assume a obrigação de preservar a unidade habitacional, segundo sua normal destinação, devendo realizar, às suas expensas, os consertos necessários, mediante prévia autorização do Município. § 1º A concessão de uso destina-se, única e exclusivamente, à moradia do concessionário e sua família, sendo vedada a utilização do imóvel para qualquer tipo de exploração comercial, hipótese em que se operará a rescisão antecipada do respectivo Contrato. § 2º O Município, através do órgão competente, deverá proceder vistorias periódicas nas unidades para verificação do cumprimento do estabelecido neste artigo e as condições de habitabilidade das mesmas.” TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12 de setembro de 1994**. Cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

²⁵³ Art. 2º: “O Direito Real de Uso será individualizado e concedido pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser prorrogado por iguais períodos, sempre que atendidos os requisitos desta Lei, mediante estudo e análise de caso a caso. § 1º A urbanização do espaço coletivo ficará a cargo da municipalidade. § 2º A concessão do Direito Real de Uso resolver-se-á antes de seu termo em favor da Administração Municipal se o beneficiário transferir, transmitir, ceder o imóvel a terceiros, a qualquer título ou tornar-se proprietário de imóvel, no Município ou fora dele. § 3º Nas situações previstas no parágrafo anterior ou em caso de desuso, abandono e renúncia do beneficiário, a Administração Municipal fica reservado o direito de decidir sobre nova concessão, nos termos desta Lei. § 4º Nos casos de denúncia do beneficiário, as benfeitorias realizadas no imóvel concedido só serão indenizadas pelo Município, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo, quando se tratarem de benfeitorias necessárias e úteis e comprovada a persistência da boa-fé, por comunicação prévia à Administração Municipal com um prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes da desocupação, acompanhada de justificativa do Poder Público. § 5º Não será permitida mais de uma concessão ao mesmo titular”. TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12 de setembro de 1994**. Cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de

- b) não foram realizadas as vistorias obrigatórias para verificação do cumprimento das condições previstas na lei de concessão de uso (ofensa ao § 2º do art. 4 da Lei Municipal nº 1.000 de 12/09/1994);
- c) nenhuma construção foi incorporada ao patrimônio da COMHAB (ofensa ao art. 6 do Decreto nº 875/1995);
- d) nenhuma contribuição para a renovação/manutenção da concessão de uso foi paga até sua extinção pela Lei Municipal nº 2.534 de 19/10/2011 - que alterou o art. 4 da Lei Municipal nº 1.000 de 12/09/1994 alterado pela Lei nº 1.302, de 30 de outubro de 1997 (ofensa ao art. 7 do Decreto nº 875/1995);
- e) apesar do descumprimento, a concessão de uso não foi rescindida (ofensa ao § 2º do art. 2 da Lei Municipal nº 1.000 de 12/09/1994).

Consequências das irregularidades para a sociedade:

Houve realização de diversos inquéritos-civis apurando denúncias de que os beneficiários não se enquadravam no quesito “pessoas vulneráveis”, que não estavam cadastrados no Programa de Habitação; que não cumpriram o encargo para a concessão de uso; que o padrão de desenvolvimento urbano exigido foi desrespeitado; e, que havia uma comercialização ilícita dos lotes por vendas ou permutas por outras áreas.

O Ministério Público (MP) propôs em 2011 a Ação Civil Pública nº 139/1.18.00012309²⁵⁴ para averiguar as possíveis irregularidades na concessão de uso para fins de moradia, bem como para a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais assumidas. Desde então, o MP busca nesta ação o mapeamento dos beneficiários do Programa Assistencial e a solução para estas ocupações irregulares sob pena de decretação da retomada do imóvel pelo Poder Público²⁵⁵ para fins de alojamento de outros beneficiários devido:

- a) superpopulação no local;

Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

²⁵⁴ Esta ação tramita desde 2011 e visa averiguar possíveis irregularidades nas concessões de uso para fins de moradia que originaram os bairros: Creche I, Creche II, Olaria, Loteamento do Selmo e Loteamento São Francisco (Barreto)

²⁵⁵ A retomada dos imóveis implica em um custo social enorme e em custos referente ao ressarcimento das benfeitorias construídas e ao uso da força policial. A regularização também: mapeamento dos lotes, dos envolvidos, regularização de títulos aquisitivos, etc.

- b) desequilíbrio na infraestrutura local disponível, com impactos à rede de abastecimento de água, ao dimensionamento do sistema de distribuição de energia e esgoto;
- c) uso do imóvel por pessoas não beneficiárias originais, notadamente não detentoras da condição de “pessoa vulnerável”;
- d) completo descontrole do Programa Assistencial porque incapaz de informar quem são os usuários atuais dos lotes concedidos;
- e) inviabilidade de se adotar qualquer ação de regularização, como: rescisão da concessão para a troca de beneficiários, outorga do título de propriedade por pura impossibilidade na identificação dos ocupantes da área;
- f) não incorporação das moradias ao Patrimônio da COMHAB;
- g) ausência da inscrição da concessão do direito real de uso na matrícula do imóvel, fundamental para verificar se o beneficiário da concessão coincide com quem o que exerce atualmente a posse do imóvel;
- h) desrespeito à legislação Municipal vigente, com ofensa ao princípio da legalidade, norteador dos atos da Administração Pública;
- i) não transformação do direito de uso em direito de propriedade, dada à ausência de previsão legal pelo Programa Assistencial;
- j) impossibilidade de os ocupantes adquirem a propriedade de imóveis públicos por usucapião em virtude da vedação do art. 183, § 3º, da CF²⁵⁶ para área urbana e art. 191, § único da CF²⁵⁷ para área rural. Para Karine

²⁵⁶ Art. 183 da CF: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

²⁵⁷ Art. 191 da CF: “Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

Guimarães²⁵⁸ pode haver o afastamento desta vedação²⁵⁹ por uma sentença judicial progressista que retire o bem do domínio público ao reconhecer que a função social da propriedade está sendo atendida pelo particular ao utilizar o imóvel para sua moradia por tempo suficiente, estando presentes os requisitos para a usucapião, de modo a combater o abandono do bem pelo Poder Público e sua desídia em não estabelecer qualquer finalidade ao imóvel, porque não basta a titularidade para legitimar e tutelar uma propriedade pública dissociada de sua função social;

- k) inexistência, em Triunfo/RS de área preparada para realocação destas famílias, causando o nefasto e cruel desalojamento, caso decretada a retomada dos imóveis;
- l) custo da remoção superior ao da regularização;
- m) quebra de vínculos afetivos na região, como amigos, trabalho e conveniência da localização²⁶⁰ em razão da decretação de remoção;
- n) outras irregularidades na área destinada ao projeto habitacional, como:
 - a área maior e lotes individuais²⁶¹ outorgados não demarcados, impossibilitando saber se a área ocupada é totalmente pública ou se abrange áreas particulares;
 - não conhecimento dos proprietários e das matrículas dos imóveis irregularmente ocupados;
 - inexistência de aprovação do parcelamento de solo que originou os lotes destinados ao programa habitacional pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Estado do Rio Grande do Sul (Metroplan), requisito obrigatório devido a área integrar a região

²⁵⁸ GUIMARÃES, Karine de Carvalho. A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos. Uma interpretação à luz da unidade constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1691, 17 fev. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10948>. Acesso em: 29 dez. 2020.

²⁵⁹ O afastamento judicial desta vedação se justifica ao se adotar, na solução do conflito de normas constitucionais, a hierarquia axiológica do princípio da função social da propriedade (corolário do Princípio da dignidade humana com estreita vinculação ao direito de moradia) em relação à aplicação literal do artigo 183, § 3º da CF, pois caso contrário estaria se permitindo a ociosidade do bem público. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

²⁶⁰ MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O que fazer com a cidade ilegal?** Disponível em: <https://academia.ibr.org.br/xmlui/handle/123456789/697>. Acesso em: 26 jan. 2021.

²⁶¹ Trata-se de hipótese de parcelamento do solo que deve prever a infraestrutura básica, como: água, saneamento, iluminação, vias de circulação, espaços públicos e gera a abertura de matrículas para os lotes individuais.

metropolitana (ofensa ao art. 681 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul);²⁶²

- ausência de registro do parcelamento (ofensa ao art. 18 da Lei 6.766/79) no Registro de Imóveis, com a consequente demarcação das áreas destinadas às vias, praças, espaços livres, edifícios públicos e outros equipamentos urbanos (ofensa aos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial previstos no art. 9, § 1º da Lei 13.465 de 11/07/2017);²⁶³
- não abertura de matrículas imobiliárias para os lotes individuais, com a respectiva inscrição da benfeitoria e da concessão do direito real de uso na matrícula do lote correspondente (ofensa ao art. 1.227 CC/02).²⁶⁴

Sugestão para a regularização – Plano de Ação:

Inicialmente, sugere-se definir qual dos loteamentos públicos será regularizado primeiro, escolhido entre os bairros: Olaria, Creche I, Creche II. Concluída a regularização, sugere-se a capitalização das dificuldades e soluções encontradas durante o processo para acelerar a regularização do bairro seguinte. A regularização se dará com a execução das ações abaixo para a área afetada:

a) identificar os ocupantes da área com o intuito de:

- constatar se detém o direito de uso outorgado legitimamente pela Lei Municipal de nº 1.000 de 12/09/1994 ou a posse precária;
- avaliar as condições socioeconômicas dos ocupantes para verificar como será custeada a regularização e eventual indenização ao proprietário que teve sua propriedade irregularmente ocupada; bem como, para decidir

²⁶² Art. 681: Nos pedidos de registro de loteamento ou desmembramento do solo urbano na área definida como metropolitana (art. 1º, § 3º, da Lei Complementar nº 14/73), será exigida a prévia aprovação do projeto pela Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

²⁶³ Art. 9º, § 1º da Lei 13.465 de 11/07/2017: “Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

²⁶⁴ Art. 1.227 do Código Civil: Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

como materializar a outorga definitiva do título de propriedade, se por venda ou por doação; ou por nova concessão de uso aos ocupantes.

b) saneamento do imóvel objeto da concessão de direito de uso:

- demarcação pelo Município da área maior ocupada irregularmente para:
 - i. identificar as matrículas e os proprietários dos imóveis envolvidos;
 - ii. verificar se a área é integralmente da Prefeitura Municipal, caso contrário deve-se promover o processo de desapropriação de terras particulares, com a respectiva indenização aos proprietários;
 - iii. verificar se a área pública é objeto de matrícula própria, caso contrário, necessária a promoção do processo de discriminação de terras devolutas para separar as terras públicas das particulares;
 - iv. verificar se o bem público em questão é dominial, caso contrário, necessária a prévia desafetação para viabilizar a transmissão ao particular, quer por concessão de uso (legitimação de posse), quer por doação ou venda;
 - v. verificar a necessidade de retificação da descrição do imóvel de origem para atender aos requisitos do art. 176 e 225 da Lei 6.015/73,²⁶⁵ com a anuência dos confrontantes;
 - vi. unificar as áreas em uma única matrícula imobiliária;
 - vii. verificar os requisitos urbanísticos mínimos (levantamento topográfico planialtimétrico do terreno) para viabilizar o uso, a ocupação e o parcelamento da área, com vistas à adequação de infraestrutura, à obtenção de licença ambiental e à viabilidade na prestação de serviços públicos por concessionárias de água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e galerias de água pluvial. Na impossibilidade de atendimento aos padrões urbanísticos, ambientais e sanitários mínimos, encontrar outra área para realocação das famílias.
- identificar as benfeitorias existentes na área ocupada com o intuito de:
 - i. verificar sua segurança para o uso ou adequação eventual;

²⁶⁵ Os requisitos para os imóveis urbanos são: suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número, sua designação cadastral, nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima. BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 28 dez. 2020.

- ii. incorporá-las ao patrimônio do COMHAB conforme previsão do art. 6 do Decreto nº 875/1995;²⁶⁶ ou alternativamente o Judiciário deverá fundamentar a desnecessidade de cumprimento legal deste artigo, de modo a viabilizar a transmissão destas benfeitorias aos ocupantes pelo Município, mediante indenização, se for o caso.

c) regularizar o passado de forma coletiva:

Os possuidores atualmente não detêm legitimidade para pleitear qualquer parcelamento de solo para a localização de seus lotes junto aos órgãos responsáveis. Deste modo, verificam-se, pelo menos, três soluções possíveis para evitar a realocação destas famílias, outorgando-lhes a titulação da propriedade destes lotes:

- opção 1: ação de desapropriação judicial por particular, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º do CC/02; de modo a atribuir, mediante sentença, o título de propriedade coletiva aos possuidores das parcelas ocupadas, após indenização aos proprietários; para em seguida, regularizar as benfeitorias e atribuir os lotes individuais de cada condômino. Nesta solução, o Judiciário fixa o valor da indenização e decreta a perda da propriedade do imóvel reivindicado, pois presentes os seguintes requisitos legais da desapropriação judicial por particular: extensa área, posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas e obras/serviços de interesse social e econômico relevante. Kioitsi Chicuta explica que “a sentença deverá outorgar título de propriedade aos possuidores como se fossem condôminos, com especificação da fração ideal de cada qual, para que, após o registro, postulem a regularização do parcelamento”;²⁶⁷ sabendo que o proprietário só será privado do imóvel reivindicado, após ter sido paga a indenização fixada pelo juiz.

²⁶⁶ Art. 6: “Ao término do prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, a construção estará totalmente incorporada ao patrimônio do COMHAB. Parágrafo único. Neste período de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, o concessionário não fará a contribuição prevista no art. 4º da Lei nº 1.000/94”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995**. Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

²⁶⁷ CHICUTA, Kioitsi. **A função registral e a atuação do Judiciário**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/225>. Acesso em: 26 dez. 2020.

A sentença originará o regime jurídico do condomínio tradicional que permite que o Município seja indenizado pelas casas construídas para moradia (art. 3º do Decreto nº 875/1995) que tiveram, ou não, o fornecimento de material de construção e que não foram incorporadas ao patrimônio da COMHAB (art. 6 do Decreto nº 875/1995), minimizando os prejuízos para o erário.

Para viabilizar o pagamento ao proprietário da área, das indenizações para a aquisição do terreno pelos possuidores, sugere-se a ampliação do prazo para a quitação da indenização e a negociação pelo Município junto às instituições financeira. Para tanto, a Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, poderiam viabilizar a abertura de modalidades de empréstimo a juros subsidiados, considerando a própria área adquirida como garantia do crédito por meio da alienação fiduciária; ou, então, a previsão no contrato de financiamento de condição resolutiva para o desfazimento do financiamento, no caso de inadimplência.

A sugestão da utilização da desapropriação judicial por particular tem como base os seguintes fundamentos:

- i. no conflito entre propriedade, sem função social e posse, dotada de função social, prevalece a última em virtude do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana;
- ii. a ocupação informal decorre do abandono da área por seus donos originais (públicos ou privados) que não exerceram integralmente seus direitos de propriedade sobre as mesmas. Neste sentido é a Apelação 212.726, da 8ª Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo de 16/12/94, que tem como relator o Desembargador José Osório e a seguinte ementa:

Ação reivindicatória. Lotes de terreno transformados em favela dotada de equipamentos urbanos. Função social da propriedade. Direito de indenização dos proprietários. Lotes de terreno urbanos tragados por uma favela deixam de existir e não podem ser recuperados, fazendo, assim, desaparecer o direito de reivindicá-los. O abandono dos lotes urbanos caracteriza uso antissocial da propriedade, afastado que se apresenta do princípio constitucional da função social da propriedade.

Permanece, todavia, o direito dos proprietários de pleitear indenização contra quem de direito.²⁶⁸

- iii. inexistente, legalmente, vedação da utilização da desapropriação judicial por particular para a aquisição de um bem público de propriedade da Administração, até porque os ocupantes deram destinação econômica e social (moradia como corolário da dignidade humana) para uma área não afetada a qualquer uso especial ou ao uso comum do povo; de modo que se regularizada, esta área atenderá aos interesses da coletividade e proporcionará bem-estar à população, conforme os ditames da função social da posse e da propriedade;
- iv. na desapropriação judicial por particular há o pagamento de indenização o que minimizaria as perdas para o erário, inclusive esta poderia prever o custo da benfeitoria, uma vez que até o presente momento nenhuma benfeitoria foi incorporada ou qualquer contribuição pela concessão de uso foi paga. Inclusive Regueira aconselha “fazer com que as pessoas paguem pelo terreno que ocupam, ainda que apenas um valor parcial”²⁶⁹ como forma de evitar invasões com objetivo de especulação fundiária;
- v. esta solução prevê a outorga do título de propriedade que é mais benéfica economicamente que a concessão de direito real de uso ou que a concessão de uso especial para fins de moradia porque o titular tem o poder de dispor do bem, sendo uma reserva de valor, que pode ajudá-lo na obtenção de financiamentos. Na concessão de uso, o bem fica fora do comércio, pois o beneficiário só possui a posse precária, não podendo alienar o imóvel. Além disso, apesar de haver previsão legal de a concessão de direito real de uso poder ser dada em garantia para obtenção de crédito em instituições bancárias, através da hipoteca ou da alienação fiduciária;²⁷⁰ na prática as instituições não a

²⁶⁸ GÓES, Renato Guilherme. **Regularização fundiária urbana e sua difusão no meio jurídico**. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/3303/2014-0351-0046_0051-BDI.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

²⁶⁹ REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento. Tese de doutorado, Paraná, UFPR, 2007. Disponível em <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/13708?show=full>. Acesso em: 22 jan. 2021

²⁷⁰ Hipoteca, nos termos do art. 1473, IX do CC ou alienação fiduciária, nos termos do art. 22, § 1º, III da Lei 9.514/1997, sendo que ambas garantias são limitadas ao tempo de duração da concessão,

aceitam como garantia por três motivos, segundo Patrícia Ferraz:²⁷¹

- 1) porque o direito a ser executado em caso de inadimplência é a posse precária e o interesse dos credores é a recuperação do valor emprestado;
- 2) porque em caso de execução raramente o Poder Público concedente permitiria a transferência do título; e,
- 3) porque dificilmente se encontrariam interessados em arrematar a posse.

Além disso, a concessão de direito real de uso ou de habitação (concessão para fins de moradia) exige maior fiscalização por parte do ente público, ainda mais quando a manutenção da construção é por conta do beneficiário, porque há uma tendência de “se tirar o máximo de vantagem de um bem comum com o mínimo esforço em sua preservação”²⁷² o que gera uma ineficiência no uso da propriedade. Ou seja, se o Poder Público não consegue fiscalizar estas concessões, deveria outorgar definitivamente a propriedade ao particular e eliminar esta atividade porque se evitariam invasões, a proliferação da irregularidade e as transações ilícitas dos especuladores imobiliários;

- opção 2: ação de usucapião coletiva, com o afastamento pelo Judiciário da vedação constitucional à usucapião em imóveis públicos, privilegiando a função social da propriedade porque já constatado que a área irregular é pelo menos parcialmente pública. A sentença atribuiria a propriedade da área maior aos ocupantes de forma coletiva, ressaltando a fração ideal de cada um, que seria registrada perante o Registro de Imóveis na matrícula-mãe. Em seguida, os interessados submeteriam o desmembramento e a localização de seu quinhão para aprovação na Prefeitura e Metroplan. Uma vez aprovada, a documentação seria apresentada ao Registro de Imóveis acompanhada de Anotação de

respectivamente conforme previsão do art. 1473, § 2º do CC e art. 22, § 2º, Lei 9.514/1997. BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 nov. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

²⁷¹ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2802>. Acesso em: 01 fev. 2021.

²⁷² HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons**. Disponível em: <http://dieoff.org/page95.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Responsabilidade Técnica e do cadastro municipal para a abertura de matrícula individual de área certa e localizada em nome de do beneficiário.

- opção 3: desapropriação pelo Município da área particular ocupada irregularmente para unificá-la com a área pública já de sua propriedade. A desapropriação poderia ser judicial ou extrajudicial, caso haja composição amigável entre o ente público e o particular proprietário. Nesta opção o registro do parcelamento e a abertura dos lotes será feita em nome do Município, para posterior transmissão aos ocupantes (futuros proprietários).

d) **verificar se o Judiciário afastará a aplicação de leis municipais vigentes** para regularizar o passado como: a Lei Municipal de nº 1.000 de 12/09/1994, Decreto nº 875/1995, pois segundo Renato GÓES:

Nenhum dos agentes públicos envolvidos na regularização - municípios, estados, registradores, promotores de justiça e juízes corregedores -detêm competência legal para afastar a aplicação da lei; apenas o juiz de Direito, no exercício do poder jurisdicional, poderá afastar a aplicação de uma lei em face de sua inconstitucionalidade e, enquanto assim não decidido, todos devem acatá-la e cumpri-la.²⁷³

O afastamento judicial se refere ao fato que:

- nenhuma benfeitoria foi incorporada ao patrimônio do COMHAB (ofensa ao art. 6 do Decreto nº 875/1995);²⁷⁴
- inexistente instrumento jurídico elaborado pelo Município que permita o registro da incorporação na matrícula do imóvel em questão;
- para o registro da incorporação é obrigatória a coincidência entre a identidade do proprietário tabular do terreno (se Município, COMHAB ou particular) e o da benfeitoria;

²⁷³ GÓES, Renato Guilherme. **Regularização fundiária urbana e sua difusão no meio jurídico**. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/3303/2014-0351-0046_0051-BDI.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

²⁷⁴ **Art. 6:** “Ao término do prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, a construção estará totalmente incorporada ao patrimônio do COMHAB. Parágrafo único. Neste período de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, o concessionário não fará a contribuição prevista no art. 4º da Lei nº 1.000/94”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995**. Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

- nenhuma contribuição para a renovação ou manutenção da concessão de uso após o período de 10 ou 20 anos foi paga entre 12/09/1994²⁷⁵ até sua extinção pela Lei Municipal nº 2.534 de 19/10/2011²⁷⁶ (ofensa ao art. 7 do Decreto nº 875/1995);
 - o Fundo Municipal de Desenvolvimento, destinado a financiar a política da habitação e regularização fundiária para a população de baixa renda, não está ativo e não há recursos nele depositados (ofensa ao art. 16 da Lei Municipal nº 999 de 12 de setembro de 1994).²⁷⁷
- e) **regularização das benfeitorias** mediante a aprovação pelo Município da documentação necessária ao habite-se para possibilitar a inscrição das construções na matrícula imobiliária e posterior incorporação ao patrimônio público. Para tanto, são necessárias as seguintes ações:

²⁷⁵ Redação original do art. 4º da Lei nº 1.000/94: “A Concessão de Direito Real de Uso terá, a contrapartida, pelos beneficiários, de uma contribuição mensal obrigatória calculada em 10% (dez por cento), tendo como referencial o salário mínimo. § 1º O inadimplemento injustificado por mais de 180 (cento e oitenta) dias desta contribuição, bem como a prestação deliberada de informações incorretas quanto a renda familiar, darão direito ao Município de extinguir a concessão. § 2º O valor arrecadado de contribuição pela concessão será recolhido ao Fundo Municipal de Desenvolvimento.” Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em 31 jan. 2021.

²⁷⁶ Art. 4º da Lei nº 1.000/94 alterado pela Lei Municipal nº 1.302 de 30/10/1997 e pela Lei Municipal nº 2.534 de 19/10/2011: “A concessão do Direito Real de Uso será gratuita, e, em contrapartida, o concessionário assume a obrigação de preservar a unidade habitacional, segundo sua normal destinação, devendo realizar, às suas expensas, os consertos necessários, mediante prévia autorização do Município. § 1º: A concessão de uso destina-se, única e exclusivamente, à moradia do concessionário e sua família, sendo vedada a utilização do imóvel para qualquer tipo de exploração comercial, hipótese em que se operará a rescisão antecipada do respectivo Contrato. § 2º: O Município, através do órgão competente, deverá proceder vistorias periódicas nas unidades para verificação do cumprimento do estabelecido neste artigo e as condições de habitabilidade das mesmas”. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

²⁷⁷ Art. 16. “Os recursos do FMD serão constituídos:
 I - Da taxa de Licenciamento de construção, calculada com fundamento no custo unitário básico de construção ou em outro índice que venha a substituí-lo;
 II - De recursos orçamentários do Município;
 III - De contribuição, transferências, subvenções, auxílios ou doações dos setores públicos e privados, bem como de organismos nacionais ou internacionais;
 IV - Do produto da alienação de:
 a) Bens integrantes do patrimônio dominial do Município subutilizados ou sem uso definido;
 b) Glebas ou lotes de terrenos resultantes de parcelamento do solo, que o Município recebe;
 c) 50% (cinquenta por cento) da reserva de índice construtivo.
 V - Dos recursos auferidos com a contribuição mensal obrigatória decorrente da concessão do direito real de uso ou de outros contratos de concessão de uso, firmados inclusive com empresas particulares;
 VI - Destinação de 1% (um por cento) do retorno de ICMS;
 VII - De recursos provenientes de operações consorciadas;
 VIII - De outras receitas que lhe vierem a ser destinadas, na forma da Lei;
 IX - De rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
 X - De recursos provenientes de Fundos Estaduais ou Nacionais”. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em 31 jan. 2021.

- determinar a responsabilidade pela elaboração do projeto de construção, pela obtenção do Habite-se e pela apresentação da documentação aprovada pelo Município perante o Registro de Imóveis para a averbação das benfeitorias na matrícula-mãe do imóvel ocupado: se da Prefeitura, para a integralidade das benfeitorias existentes na área maior; ou do ocupante do imóvel, para sua benfeitoria individual;
- definir se haverá qualquer supressão judicial em relação aos documentos previstos no art. 594 da CNNR/RS²⁷⁸ para a inscrição das benfeitorias na matrícula-mãe do imóvel ocupado;
- averbar as benfeitorias na matrícula mãe do imóvel ocupado pelo Registro de Imóveis,
- incorporar as benfeitorias ao patrimônio do COMHAB para atender ao art. 6 do Decreto nº 875/1995²⁷⁹ para posterior transmissão aos ocupantes, ou afastamento judicial desta necessidade;
- verificar se a concessão de uso foi realizada em uma área não pública porque nestes casos é o particular proprietário e não o Município quem fará jus à indenização do terreno, impossibilitando a incorporação da benfeitoria ao patrimônio da COMHAB;
- estabelecer o valor econômico das benfeitorias para fins de indenização a ser paga na desapropriação por particular. Neste caso, imprescindível:
 - i. definir os critérios adotados;

²⁷⁸ **Art. 594:** “A averbação de obra de construção, reconstrução, demolição, reforma ou ampliação de prédios será feita a requerimento do interessado, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. Parágrafo único: A dispensa do habite-se prevista no art. 247-A da Lei nº 6.015/73 requer a apresentação de documento comprobatório da existência da edificação, fornecido pelo Município, atestando o enquadramento dos requisitos legais”. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

²⁷⁹ **Art. 6 do Decreto nº 875/1995:** “Ao término do prazo de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, a construção estará totalmente incorporada ao patrimônio do COMHAB. Parágrafo único. Neste período de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos, conforme o caso, o concessionário não fará a contribuição prevista no art. 4º da Lei nº 1.000/94”. TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995.** Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

- ii. definir como serão tratados os casos em que haja construção realizada por ocupante desprovido de legitimidade na concessão de uso;

f) **regularização dos lotes individuais em nome de cada condômino:**

- Para a opção 1 ou opção 2: como alternativa ao procedimento de regularização fundiária (Reurb) ou ao More/Gleba Legal e desde que autorizado judicialmente, sugere-se a adoção do seguinte procedimento simplificado para estrear a fração ideal e benfeitoria de cada ocupante adquiridas pelo registro na matrícula-mãe da sentença de desapropriação judicial por particular ou da aquisição por usucapião:
 - i. o ocupante interessado em obter uma matrícula própria com a localização individualizada de sua fração ideal submete à Prefeitura e à Metroplan: memorial descritivo; planta de situação e de localização da área a ser regularizada assinada pelo interessado e por profissional legalmente habilitado; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) quitada e anuência dos confrontantes da parcela a ser estremada com firma reconhecida, ou seja, os condôminos da área maior também beneficiados pela sentença registrada que fazem divisa com seu lote e/ou, eventualmente, os proprietários/posseiros do outro imóvel lindeiro fazendo referência a matrícula deste. A identificação do imóvel deve obedecer ao disposto no art. 176, II, 3, b e art. 225 da Lei 6.015/73;
 - ii. o Município emite uma certidão autorizando a abertura de matrícula do lote individual após cumprimento de eventual exigência urbanística ou sanitária e aprovação da documentação pela Metroplan e pelo Município;
 - iii. o interessado requer ao Registro de Imóveis a abertura de lote individualizado, apresentando a certidão municipal autorizativa e demais documentos aprovados que a embasaram;
 - iv. o Registro de Imóveis verifica se a documentação apresentada está de acordo com o estabelecido em sentença, se cumpre com os requisitos legais e se está regularmente aprovada pelas autoridades competentes;

- v. estando em ordem a documentação, o Registro de Imóveis abre a matrícula individualizada do lote, transporta a benfeitoria averbada na matrícula da área original (matrícula-mãe) para a matrícula nova e encerra parcialmente a matrícula-mãe;
- vi. após a abertura de matrículas individuais para a integralidade dos lotes, o Registro de Imóveis encerra a matrícula-mãe.

Outra alternativa em substituição à apresentação individual de documentação para a abertura de lotes é a regularização coletiva dos lotes, na qual o Município elabora mapa e memorial de todos os lotes individuais que compõem a totalidade da área maior de acordo com a fração ideal atribuída em sentença de desapropriação judicial por particular ou de usucapião, encaminhando à aprovação da Metroplan. Para em seguida, após aprovação, solicitar perante o Registro de Imóveis a abertura dos lotes individuais. Nesta opção, o Município fomenta a regularização porque paga ou antecipa o pagamento das despesas relativas às medições, demarcações e formalização das construções, utilizando-se, eventualmente, de recursos do FMD para o custeio, conforme previsão dos incisos I e V do art. 18, da Lei Municipal nº 999 de 12/09/1994:

- I - Execução de programas habitacionais, construção de moradias populares, urbanização de favelas, melhorias habitacionais em núcleos de subhabitações, projetos de recuperação urbana e regularização fundiária;
- V - Contratação de serviços de terceiros, necessários a execução dos projetos habitacionais e de regularização fundiária;²⁸⁰

Deste modo, garante-se a individualização de todos os lotes que compõem a área maior adquirida coletivamente, outorgando a cada beneficiário sua matrícula individual. Posteriormente, o Município repassa tais custos ao beneficiário, auxiliando por meio deste financiamento, aqueles com dificuldades de dispor dos recursos necessários à regularização; e, evitando a necessidade de nova autorização judicial para o registro do lote individualizado se a regularização individual for pelo

²⁸⁰ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Habitação e dispõe sobre o fundo municipal de desenvolvimento. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

More Legal - art. 738 CNNR/RS; ou a escritura pública declaratória de localização de parcela, se a opção for pelo Gleba Legal - art. 756 CNNR/RS.

- Caso adotada a opção 3 (desapropriação pelo Município da área particular ocupada irregularmente para unificá-la com a área pública já de sua propriedade) o Município será o único proprietário da matrícula-mãe, com as seguintes etapas:
- i. o Município elabora a documentação exigida para o registro do loteamento e para a regularização das benfeitorias (mapa e memorial do loteamento com a demarcação de cada lote e benfeitoria existente, ART);
 - ii. o Município aprova o loteamento junto à Metroplan e, sem prejuízo dos requisitos mínimos de infraestrutura (ex: obras de escoamento das águas pluviais, esgoto) e de áreas destinadas ao interesse público (ex: ruas, praça, área verde), solicita ao Registro de Imóveis o registro do loteamento e a averbação da construção no lote correspondente, apresentando a documentação prevista no art. 18 da Lei 6.766/79 e no art. 594 da CNNR/RS;
 - iii. estando em ordem a documentação, o Registro de Imóveis registra o loteamento em nome da Municipalidade na matrícula-mãe, abre as matrículas individuais da integralidade dos lotes; averba a construção no lote correspondente e a destinação pública (afetação), se se tratar de bens de uso comum (ruas, praças) e de uso especial (escola, posto de saúde); e, encerra a matrícula-mãe;
 - iv. o Município transmite, por escritura pública ou por instrumento particular desde que o imóvel não ultrapasse o valor de 30 salários mínimos, os lotes e as benfeitorias aos ocupantes. Para a transmissão é necessária lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação; prévia avaliação do bem e licitação; podendo ser feita por venda ou doação com ou sem encargos. Caso haja encargo na doação, necessária a cláusula de reversão para a eventualidade de seu descumprimento,
 - v. os adquirentes solicitam ao Registro de Imóveis o registro desta escritura pública de transmissão.

g) **Alteração da legislação de concessão de uso para transferência de propriedade em casos futuros:** sugere-se revisar a legislação de Triunfo/RS para que concessão do direito de uso seja medida preliminar ao reconhecimento definitivo da propriedade imobiliária, que poderá ser feita pela outorga do título de legitimação fundiária (propriedade definitiva), ou por doação, ou por venda de lotes, algo similar a legitimação de posse de imóveis rurais regulada pelos artigos 29²⁸¹ a 31 da Lei nº 6.383 de 07/12/1976. Di Pietro²⁸² ensina que a legitimação de posse é formalizada por uma licença de ocupação, intransferível inter-vivos, impenhorável, de no mínimo 4 anos, findo a qual o ocupante, desde que não seja proprietário de imóvel rural, tem a preferência para aquisição do lote, pelo valor da terra nua, desde que tenha morada permanente, cultura efetiva e capacidade para desenvolver a área ocupada. Após conclusão do processo os posseiros recebem o título de domínio do poder público. Regis Fernandes de Oliveira²⁸³ também aclara que, durante o período de concessão de uso, a posse e a permanência dos beneficiários em imóveis públicos estariam legalmente garantidas pela inscrição deste direito na matrícula do imóvel até o cumprimento das demais condições para a aquisição do domínio definidas na legislação municipal, como o tempo de uso. A nova legislação também deverá especificar se a concessão de uso será gratuita ou remunerada e

²⁸¹ Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

§ 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inalienável, não podendo ser objeto de penhora e arresto. BRASIL. **Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

²⁸² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 680-688.

²⁸³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 63.

como será realizada a transmissão definitiva da propriedade. Caso aceita a sugestão, sua viabilização depende de:

- selecionar a área pública objeto de outorga;
- verificar se corretamente descrita e localizada;
- demarcar os lotes que serão concedidos e as áreas para destinações públicas;
- abrir as matrículas correspondentes e afetar aquelas destinadas à finalidades públicas;
- averbar a concessão de uso para fins de moradia na matrícula do lote, mediante apresentação de requerimento da Municipalidade acompanhado do título administrativo expresso e individualizado emitido pela administração em nome dos beneficiários do programa (art. 103 CC). Para eventual cancelamento da concessão basta requerimento da Municipalidade acompanhado do título administrativo de cancelamento da outorga anterior.

5.2.1.1 Síntese das ações para a regularização dos loteamentos públicos

A figura 9 apresenta uma síntese das ações necessárias para a regularização dos loteamentos públicos irregulares.

Figura 9 - Síntese das ações para a regularização dos loteamentos públicos

Ficha síntese:	Loteamentos públicos irregulares: Creche I e II, Olaria
Irregularidade:	Inobservância da Lei Municipal de concessão de direito real de uso de habitações populares
Forma:	Ação Civil Pública: identificar as irregularidades e fiscalizar o cumprimento das obrigações do programa
Quem:	Ministério Público, Registro de Imóveis, Prefeitura, Judiciário
Como:	Escolha da área a regularizar;
	Delimitação geográfica da ocupação (área, parcela pública e privada, matrículas e proprietários tabulares);
	Identificação e qualificação dos ocupantes (beneficiários originais ou terceiros);
	Identificação das benfeitorias e decisão sobre a forma de sua regularização;
	Saneamento das irregularidades identificadas: retificação de divisas, decisão sobre a forma a ser utilizada para a transmissão coletiva da titulariedade de domínio: desapropriação judicial por particular ou pelo poder público; usucapião coletivo;
	Decisão judicial para afastar a aplicação da lei de concessão de direito real de uso, mediante nova lei para a outorga da propriedade;
	Demarcação e formalização da titularidade dos lotes individuais a cada ocupante.

Fonte: elaborado pela autora.

5.2.2 Irregularidades em imóveis públicos do Município

Compondo o acervo do Registro de Imóveis encontrou-se 203 imóveis (195 matrículas e 8 transcrições) de propriedade do Município, com diversas irregularidades. A lista das matrículas dos imóveis públicos envolvidos em cada tipo de irregularidade está detalhada no anexo B.

Porém, antes de entrar no mérito das irregularidades encontradas, convém destacar que a Administração Pública se sujeita a algumas das regras aplicáveis aos

particulares relacionadas ao direito de propriedade, entre elas, a obrigatoriedade de transcrição do imóvel no Registro de Imóveis competente (abertura de matrícula); do registro de qualquer ato de alienação, oneração ou aquisição (inclusive por desapropriação); de averbação de construções realizadas no imóvel, etc.

Todavia, a Administração possui outras prerrogativas e restrições de Direito Público diferentes das impostas aos particulares. Di Pietro esclarece algumas delas:

[...] a Administração só pode dispor de um bem público se este estiver previamente desafetado para perder sua destinação pública;
 [...] o ato está sujeito às normas sobre competência, forma, motivo, finalidade dos atos públicos;
 [...] a Administração exerce o poder de polícia sobre seus bens;
 [...] os imóveis públicos podem ser titularizados por força de lei ou da própria Constituição.²⁸⁴

Outra diferença está relacionada ao modo de aquisição da propriedade porque, em regra, o particular adquire a propriedade a partir do registro de um título derivado (compra e venda, permuta, doação, etc.), sendo excepcional a aquisição originária. A *contrario sensu da* Administração, que as adquire por força de lei, como a Lei 6.766/79,²⁸⁵ ou originalmente é proprietária de terras devolutas,²⁸⁶ faltando somente a demarcação.

Ressalta-se que as terras devolutas passam a integrar a categoria de bens públicos dominiais por meio do registro, perante o Ofício de Registro de Imóveis, da sentença transitada em julgado no processo de discriminação de terras devolutas. Esta ação judicial, nos termos da Lei 6.383/76, visa demarcar as terras públicas, distinguindo-as das áreas particulares, reconhecendo, de forma solene, que tais áreas compõem o patrimônio formal do poder público aptas a serem objeto de políticas públicas. Nas palavras de Junqueira,

o Estado não propõe discriminação de terras devolutas para enriquecer o seu próprio patrimônio, mas principalmente para regularizar a situação dos posseiros aí localizados, pois somente as terras devolutas vagas, desocupadas, desqueridas ou ilegalmente

²⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 674.

²⁸⁵ Como exemplo, tem-se o art. 22 da Lei 6.766/1979, pelo qual o Município adquire áreas referentes a vias e praças, espaços livres e áreas destinadas a equipamentos urbanos e edifícios públicos, a partir do registro do loteamento aprovado no Registro de Imóveis competente.

²⁸⁶ Terras devolutas são terras vagas ou desocupadas que não têm destinação pública e que, embora pertencentes ao domínio público, não foram adquiridas pelo registro de: loteamentos, ações de desapropriação, compra e venda, doação ou permuta.

ocupadas incorporadas ao patrimônio público podem ser aplicadas no interesse social.²⁸⁷

A ação discriminatória possibilita a abertura da matrícula do imóvel demarcado em nome do Poder Público e posterior doação, concessão de títulos administrativos de legitimação de posse ou de uso a particulares, promovendo a função social da área adquirida e o desenvolvimento econômico das cidades.

Já a aquisição de áreas públicas por força da Lei 6.766/79 (registro de parcelamentos e desmembramentos) depende da data de registro do loteamento, pois é preciso situar o momento da inscrição do loteamento para determinar qual a norma vigente à época (art. 22 da Lei 6.766/1979; art. 195-A e 213 da Lei 6.015/73; Decreto-lei 271/67; ou Decreto-lei nº 58/37 regulamentado pelo Decreto nº 3.079/38).

Se o registro do loteamento foi posterior à vigência da Lei 6.766/79, o destino das vias públicas e praças, espaços livres e áreas destinadas a equipamentos urbanos e edifícios públicos é ditado pelo caput do art. 22 da Lei 6.766/1979.

Em loteamentos inscritos após 1967, no vigor do Decreto-lei 271/67, as vias e praças, com o ato de inscrição, também se transferiam ao domínio público, exceto os espaços livres (art. 4º, caput do Decreto-lei 271/67). Nestes casos, para a regularização (titulação e abertura de matrícula própria em nome da Municipalidade) basta que o Município requeira a abertura de matrícula em seu nome, consignando no requerimento a destinação das áreas públicas e apresentando o memorial descritivo apresentado à época do registro do loteamento, sem prejuízo da apresentação dos documentos previstos para a retificação de área do artigo 213 da Lei 6.015/73, caso a descrição contida no memorial seja deficiente na demonstração das vias e praças (§ 8º do art. 213).

Caso o loteamento precedesse o Decreto-lei 271/67, seria regido pelo Decreto-lei nº 58/37 regulamentado pelo Decreto nº 3.079/38. Se precede, a inscrição do loteamento torna inalienáveis os espaços livres e as vias de comunicação constantes da planta e do memorial, mas sem transferi-los ao Poder Público, remanescendo no domínio do titular da gleba bruta (art. 3º do Decreto-lei 58); e, portanto, restando

²⁸⁷ JUNQUEIRA, Messias. As terras públicas no estatuto da terra. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, RJ, v. 85, 16 jul. 1966. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/29107/27956>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 372-394.

inalteradas tais áreas. A regularização é formalizada pela transferência destas áreas ao Município por doação ou compra e venda.²⁸⁸

Importante esclarecer que os bens também podem se tornar públicos pelo uso.²⁸⁹ Deste modo, se o loteamento é urbano, ainda que criado na vigência do Decreto-Lei nº 58/37, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) entende ser possível a abertura da matrícula em nome da Municipalidade, conforme redação do art. 195-A da Lei nº 6.015/73,²⁹⁰ pois tais áreas, pelo uso, se tornaram públicas e, desta forma, não poderão integrar o patrimônio da parte. A regularização para a exclusão destas áreas do patrimônio particular, segundo este entendimento, é feita pelo procedimento retificatório previsto no art. 213 da LRP.

Hely Lopes Meirelles compartilha o entendimento de que as áreas de circulação ou de recreação pública (ruas, estradas e praças) são bens de uso comum do povo, integrando o domínio público do Município independentemente de titulação formal para o reconhecimento da dominialidade.²⁹¹ Em suas palavras, “a titularidade se transfere pela destinação, pois se opera pelo só fato da transformação da propriedade privada em via pública sem oportuna oposição do particular, independente, para tanto, de qualquer transcrição ou formalidade administrativa”.²⁹²

Washington de Barros Monteiro também reforça o entendimento ao afirmar que os bens de uso comum “pertencem ao ente de direito público (União, Estado ou Município), que tem a respectiva guarda, administração e fiscalização”.²⁹³

Quando a área pública que se quer regularizar é oriunda de parcelamento de solo urbano implantado, ainda que não registrado no Registro de Imóveis competente, é possível a abertura de matrícula em nome do Município das áreas que passarão a integrar o seu domínio, nos termos do art. 195-A da Lei 6.015/73.²⁹⁴

²⁸⁸ Consulta IRIB de 17/11/2010, protocolo: 7259. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASÍLIO (IRIB). Disponível em: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/7259>. Acesso em: 05 set. 2020.

²⁸⁹ Consulta IRIB de 17/08/2015, protocolo: 13161. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASÍLIO (IRIB). Disponível em: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/13161>. Acesso em 05 set. 2020

²⁹⁰ Consulta IRIB de 04/11/2013, protocolo: 11040. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASÍLIO (IRIB). Disponível em: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/11040>. Acesso em 05 set. 2020

²⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 122

²⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 463.

²⁹³ MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil-Parte Geral, 12. ed. São Paulo: Saraiva, p. 151.

²⁹⁴ Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo

Outro ponto importante: os bens públicos de uso comum do povo ou destinados a fins especiais são inalienáveis, enquanto afetados a uma destinação pública. Para alterar a destinação e possibilitar a alienação, imprescindível a desafetação para transformá-los em bens dominiais e integrá-los ao patrimônio disponível do Município.

Descrição das irregularidades então ocorridas:

- a) 110 imóveis (54%)²⁹⁵ com problemas de qualificação do proprietário: registrados em nome de Prefeitura ao invés de Município, com CNPJ errôneo ou incompleto e sem indicação da sede (ver tabela 12 do Anexo B);
- b) 17 imóveis (8%) nos quais o Município é condômino de área maior, possuindo fração ideal não localizada - ver tabela 13 do Anexo B;
- c) Construções não averbadas na matrícula imobiliária: só 13 imóveis (6%) têm benfeitorias inscritas (ver tabela 14 do Anexo B) e a cidade possui 23 escolas

urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites;

II - comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso;

III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e

IV - planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado.

§ 1º Apresentados pelo Município os documentos relacionados no caput, o registro de imóveis deverá proceder ao registro dos imóveis públicos decorrentes do parcelamento do solo urbano na matrícula ou transcrição da gleba objeto de parcelamento.

§ 2º Na abertura de matrícula de imóvel público oriundo de parcelamento do solo urbano, havendo divergência nas medidas perimetrais de que resulte, ou não, alteração de área, a situação de fato implantada do bem deverá prevalecer sobre a situação constante do registro ou da planta de parcelamento, respeitados os limites dos particulares lindeiros.

§ 3º Não será exigido, para transferência de domínio, formalização da doação de áreas públicas pelo loteador nos casos de parcelamentos urbanos realizados na vigência do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

§ 4º Recebido o requerimento e verificado o atendimento aos requisitos previstos neste artigo, o oficial do registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do Município.

§ 5º A abertura de matrícula de que trata o caput independe do regime jurídico do bem público.

§ 6º Na hipótese de haver área remanescente, a sua apuração poderá ocorrer em momento posterior.

§ 7º O procedimento definido neste artigo poderá ser adotado para abertura de matrícula de glebas municipais adquiridas por lei ou por outros meios legalmente admitidos, inclusive para as terras devolutas transferidas ao Município em razão de legislação estadual ou federal, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, em especial, às áreas de uso público utilizadas pelo sistema viário do parcelamento urbano irregular. BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

²⁹⁵ Sendo 85 imóveis com denominação errônea (Prefeitura ao invés de Município e falta/erro de CNPJ) e 25 imóveis em nome do Município, mas sem informação de CNPJ.

municipais e outros prédios públicos, como hospital, postos de saúde, Prefeitura;

- d) 152 imóveis (75%) têm descrição tabular precária:²⁹⁶ 46 imóveis sem medidas em todas as confrontações (ver tabela 15 do Anexo B);²⁹⁷ 106 imóveis com medidas em suas confrontações, porém 42 imóveis sem qualquer endereço ou indicação de bairro/distrito (ver tabela 16 do Anexo B) e os outros 64 imóveis só indicam o bairro/distrito (ver tabela 17 do Anexo B). Problema este originado pela abertura de matrícula de frações ideais considerando a descrição da área original contida nas transcrições sem a apresentação de levantamento topográfico;
- e) ruas e áreas adquiridas quando do parcelamento do solo, mas sem a correta localização, nome oficial do logradouro ou afetação pública;
- f) a grande maioria dos imóveis do Município não estão afetados, ou seja, desconhece-se a destinação pública;
- g) há 186.414,58m² não regularizados em nome do Município adquiridos por força de lei em decorrência do registro de loteamentos;²⁹⁸
- h) “ruas particulares”, ou seja, ruas com denominação oficial, mas a transmissão do particular para o Município não está regularizada. Arruamento fático irregular, onde foram abertas vias de circulação na gleba utilizadas como início de urbanização para permitir o desmembramento dos lotes de frente à rua. Como os parcelamentos destes lotes não foram registrados, inexistiu a transferência de áreas para o domínio público, estando tais áreas ainda em nome do particular. Além disso, como a

²⁹⁶ Descrição precária de imóvel é aquela que não atende aos requisitos do art. 176 e 225 da Lei 6.015/73 porque faltando a indicação na matrícula imobiliária de algum destes itens: características, confrontações, localização, área, logradouro, número, designação cadastral, CCIR.

²⁹⁷ Como exemplo, a descrição da matrícula 469, na qual o Município é condômino de uma área de 1.423,22m²: “Uma área de terras, sem benfeitorias, situada no distrito de Passo Raso, neste município, com a superfície de treze hectares (13ha), confrontando-se: - Norte, com sucessores de Tristão Machado da Silva, Sul com terras dos vendedores, a Leste, com a estrada pública e a Oeste, com Osvaldo Moraes”.

²⁹⁸ Compõe o universo de loteamentos identificados na manipulação do acervo: Loteamento sem denominação de Hedvalde Oliveira Garcia (transcrição nº 6950, livro 3Q, fls. 169 – Descrição nok); Loteamento Paineira (matrícula 6907 – Descrição nok); Desmembramento de Venício Jayme Fleck (matrícula 4019 – Descrição nok); Loteamento Porto Batista (matrícula 2048 – área pública nok); Loteamento Nossa Senhora dos Navegantes (matrícula 6501 – ok); Loteamento São Cristóvão (matrícula 4860 – área pública nok); Loteamento Bairro Sol Nascente (matrícula 300 – área pública nok); Loteamento Bom Jesus do Triunfo (matrícula 5528 – ok); Loteamento Vila Residencial Barreto (matrícula 6880 – ok); Loteamento Paulo Roque Vieira Franco (matrícula 5017 – nok); Loteamento São Lucas (matrícula 6716 – Descrição nok); Loteamento Dirceu Jacob Machry (matrícula 6002 – ok).

denominação de nome de ruas, vielas, corredores de passagem é deliberada pela Câmara de Vereadores, sem a prévia consulta à Secretaria de Planejamento, não há controle se as “ruas particulares” foram transmitidas ao Município, não havendo, também, um controle único das alterações de denominação de ruas.

- i) o critério para definir se o lote está do lado par ou ímpar não é uniforme para todas as ruas do Município;
- j) foram verificadas áreas devolutas que não estão em nome do Município, haja vista a não propositura de ação de discriminação de terras, visando a estremação das terras devolutas das privadas, nos termos da Lei 6.383/76 (ver caso do loteamento público irregular do bairro Creche I).

Consequências das irregularidades para a sociedade:

Quando o Município não tem o domínio formal das áreas que possui, ou quando os imóveis não estão corretamente localizados no espaço, afloram as seguintes externalidades:

- a) as áreas públicas deixam de ser destinadas para finalidades de interesse social ou coletivo dada a impossibilidade de transferência à população, deixando de cumprir sua função social e propiciando ocupações espontâneas;
- b) problemas relacionados à qualificação do proprietário ofendem o Princípio da Especialidade Subjetiva previsto no art. 176, III da lei 6.015/73 e dificultam as buscas de imóveis por proprietário (indicadores pessoais);
- c) problemas relacionados à individualização dos imóveis públicos, os quais impedem buscas de imóveis por logradouro (indicadores reais); dificultam as impugnações em ações de Usucapião, haja vista a imprecisão do local que o imóvel ocupa no espaço, seja pela não abertura de matrículas em nome da Municipalidade de áreas adquiridas por lei; seja por serem frações ideais dentro de um todo maior, ou por terem descrições precárias sem os requisitos legais previstos para descrição do imóvel para o atendimento da especialidade objetiva²⁹⁹ (arts. 176, § 1º, II, 3 e 225, caput da Lei 6.015/73);

²⁹⁹ O princípio da especialidade impõe a precisa descrição do objeto sobre o qual recai a inscrição de direitos e supõe “a exata individualização dos imóveis, sem a qual será equívoca a informação prestada pelo registro e ineficaz a proteção que visa dispensar a terceiros”. MAGALHÃES, Jorge de Seabra. **Estudos de Registro Predial**. Coimbra: Livraria Almedina, 1986, p. 62.

- d) problemas relacionados a não regularização das benfeitorias na matrícula imobiliária, os quais impedem: a correta valorização do imóvel; a segurança da construção, verificada em vistoria para a obtenção do habite-se; a efetiva proteção ao patrimônio arquitetônico e histórico, por ausência de tombamento; a coincidência entre situação fática e a jurídica do imóvel, entre outros, de modo a ofender Princípio da Especialidade Objetiva previsto no art. 176 da LRP;
- e) imprecisão sobre a localização dos imóveis em condomínio de propriedade do Município, dificultando sua utilização para finalidades públicas, porque como o quinhão não está individualizado e diferenciado dos demais proprietários, pode estar situado em qualquer parte do imóvel (matrícula). Provavelmente, quando da aquisição por compra e venda (11 casos), por desapropriação (6 casos), ou por doação (6 casos) não foram apresentados mapa e memorial com as características e confrontações da área adquirida e da área remanescente, bem como os demais proprietários não participaram do ato;
- f) dificuldades na gestão do patrimônio e espaços públicos e na elaboração de diretrizes para o desenvolvimento econômico, social e territorial do Município;
- g) insegurança jurídica porque a área, apesar de pública, não está identificada como tal, o que possibilita eventualmente a irregular transmissão por particulares;
- h) insegurança na emissão de certidões para fins de usucapião em virtude de incerteza sobre a exata localização da área pública; inviabilidade de averbação de ordens de indisponibilidades de bens imóveis decretadas pelo Judiciário, quando baseadas somente na localização do bem ou quando imprecisas as indicações por logradouro (indicadores reais);
- i) impedimento da regularização da concessão de direito real de uso de imóvel público feita pelo Município às pessoas em estado de vulnerabilidade.³⁰⁰

³⁰⁰ Insere-se neste caso a regularização dos “loteamentos públicos” objeto da ação civil pública (processo nº 139/1.18.00012309), discutidos na audiência do dia 15/07/2019, como Bairro Creche I, Creche II, Olaria, Loteamento do Selmo, Loteamento São Francisco (Barreto)

Sugestão de regularização – Plano de Ação (Triunfo/RS):

- a) averbar as benfeitorias do Município nas matrículas imobiliárias mediante a apresentação de requerimento, habite-se, ART;
- b) averbar a destinação pública (afetação) nos bens de uso comum do povo e nos de uso especial³⁰¹ para identificar, por exclusão, os bens dominicais não afetados que podem ser destinados a projetos habitacionais ou outras finalidades garantidoras da função social. Tal providência facilita a localização de imóveis públicos em casos de buscas e o controle da disponibilidade em caso de transmissão (desafetação);
- c) abrir as matrículas referentes às 8 transcrições³⁰² em nome o Município, mediante apresentação de requerimento do Município dirigido ao Oficial de Registro de Imóveis;
- d) corrigir os dados cadastrais do Município (qualificação) nos 110 imóveis detectados para constar a correta denominação do ente público, sua sede e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda (CNPJ) mediante apresentação de requerimento do Município dirigido ao Oficial de Registro de Imóveis;
- e) requerer, visando atender o princípio da especialidade objetiva, a retificação dos imóveis com descrição tabular precária (152 imóveis) para a indicação de marcos seguros que permitam a correta localização da área (medidas/ângulos das confrontações), acompanhada de ART, requerimento, mapa e memorial aprovados pela Prefeitura;
- f) localizar geograficamente as áreas em condomínio do Município (17 imóveis - ver tabela 13 do Anexo B) para abertura de matrículas exclusivas. Caso os imóveis tenham descrições precárias, haverá a necessidade de prévia

³⁰¹ Classificação segundo o art. 99 do Código Civil, onde “Bens de uso comum do povo: são bens do Estado, mas destinados ao uso da população. Ex.: praias, ruas, praças etc. As regras para o uso desses bens será determinada na legislação de cada um dos entes proprietários. Bens de uso especial: são bens, móveis ou imóveis, que se destinam ao uso pelo próprio Poder Público para a prestação de serviços. A população os utiliza na qualidade de usuários daquele serviço. Ex.: hospitais, automóveis públicos, fórum etc. Assim, compete a cada ente definir os critérios de utilização desses bens. Dominicais: constituem o patrimônio disponível, exercendo o Poder Público os poderes de proprietário como se particular fosse. São bens desafetados, ou seja, não possuem destinação pública.” DIRETONET. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/222/Bens-publicos>. Acesso em: 05 set. 2020.

³⁰² Transcrições do livro 3-R, termos nº 7.605 e nº 7.622; Transcrições do livro 3-AF, termos nº 14.539 e nº 14.581; Transcrição do livro 3-AD, termo nº 13.684; Transcrições do livro 3-AB, termos nº 12.732 e nº 12.830; Transcrição do livro 3-X, termo nº 11.060.

retificação de área, para posterior estremação das frações ideais, com a anuência dos confrontantes. A estremação pode ser feita, quando há consenso, pela escritura pública de divisão amigável e de extinção de condomínio, com o comparecimento de todos os proprietários da matrícula. Nos casos de situação consolidada em que há dificuldades de comparecimento de todos os proprietários, somente com o comparecimento dos coproprietários lindeiros da área a estremar e dos proprietários dos outros imóveis confrontantes, pelo procedimento do More Legal (área urbana) que exige autorização judicial, ou pelo procedimento do Gleba Legal para área rural acima da fração mínima de parcelamento que exige Escritura Pública declaratória de reconhecimento de divisas. Pode se fazer uso de notificações extrajudiciais aos lindeiros quando não encontrados; e ainda, nos casos de desapropriação pelo Município³⁰³ em que tenha havido a correta descrição da fração ideal adquirida e da remanescente, reconhecida pelos demais proprietários no processo judicial ou na escritura, a localização pode ser feita mediante a apresentação de requerimento, planta e memorial descritivo que descrevam o quinhão adquirido e a área remanescente utilizados à época;

- g) listar os loteamentos aprovados existentes no acervo do Município para confrontá-los com os dados existentes no Registro de Imóveis de modo a identificar a existência de outras áreas públicas não transferidas de acordo com a lei vigente à época do registro;
- h) inventariar os imóveis públicos para verificar se todos têm matrícula, se estão com a descrição atualizada e se têm as benfeitorias averbadas para adequação da situação fática à situação jurídica perante o Registro de Imóveis;
- i) regularizar os 186.414,58m² adquiridos pelo registro dos loteamentos identificados pelo Registro de Imóveis, por meio da apresentação de requerimento do Município solicitando a abertura de matrícula dos logradouros e praças, discriminando o nome do loteamento registrado, o nº do processo de aprovação e o nº de registro na matrícula-mãe, sem prejuízo de planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado;

³⁰³ No relatório constam 6 frações ideais adquiridas por desapropriação pelo Município, matrículas: 469, 887, 1509, 1595, 3322 e 7171.

j) se os imóveis públicos têm como origem os loteamentos implantados e não registrados, a regularização perante o Registro de Imóveis pode ser feita nos termos do art. 195-A da Lei 6.015/73³⁰⁴ e no parágrafo único do art. 22 da Lei nº 6.766/79,³⁰⁵ sendo necessário:

³⁰⁴ Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites;

II - comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso;

III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e

IV - planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado.

§ 1º Apresentados pelo Município os documentos relacionados no caput, o registro de imóveis deverá proceder ao registro dos imóveis públicos decorrentes do parcelamento do solo urbano na matrícula ou transcrição da gleba objeto de parcelamento.

§ 2º Na abertura de matrícula de imóvel público oriundo de parcelamento do solo urbano, havendo divergência nas medidas perimetrais de que resulte, ou não, alteração de área, a situação de fato implantada do bem deverá prevalecer sobre a situação constante do registro ou da planta de parcelamento, respeitados os limites dos particulares lindeiros.

§ 3º Não será exigido, para transferência de domínio, formalização da doação de áreas públicas pelo loteador nos casos de parcelamentos urbanos realizados na vigência do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

§ 4º Recebido o requerimento e verificado o atendimento aos requisitos previstos neste artigo, o oficial do registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do Município.

§ 5º A abertura de matrícula de que trata o caput independe do regime jurídico do bem público.

§ 6º Na hipótese de haver área remanescente, a sua apuração poderá ocorrer em momento posterior.

§ 7º O procedimento definido neste artigo poderá ser adotado para abertura de matrícula de glebas municipais adquiridas por lei ou por outros meios legalmente admitidos, inclusive para as terras devolutas transferidas ao Município em razão de legislação estadual ou federal, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, em especial, às áreas de uso público utilizadas pelo sistema viário do parcelamento urbano irregular. BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁰⁵ Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

- identificar a origem (matrícula ou transcrição) da gleba que foi objeto de parcelamento implantado e não registrado porque nela será realizado o registro do imóvel público adquirido pela Municipalidade;
 - requerimento do Município pleiteando a abertura de matrícula dos logradouros e praças com fulcro no art. 195-A da Lei 6.015/73 e no parágrafo único do art. 22 da Lei nº 6.766/79;
 - certidão da Municipalidade declarando a existência do logradouro e que o parcelamento se encontra implantado;
 - “planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, elaborada pelo loteador ou pelo Município, constando: descrição, medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites”;³⁰⁶
 - “comprovação de intimação formal dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas”.³⁰⁷ Salienta-se que o comprovante de intimação dos confrontantes pode ser dispensado, se o imóvel a ser regularizado, com a abertura de matrícula, confrontar com ruas por todos os seus lados, o que pode facilitar a regularização de escolas ou áreas que ocupam uma quadra inteira;³⁰⁸
 - respostas às intimações, se houver.
- k) se os imóveis públicos “de fato” se referem a mera posse exercida pelo ente público em uma área não oriunda de um loteamento - a exemplo da posse exercida pela Administração Pública em terras devolutas ou em terras particulares pendentes de desapropriação ou de aquisição – a regularização há que ser precedida pela aquisição da propriedade pelo Poder Público,

³⁰⁶ Redação do inciso I do art. 195-B da Lei 6.015/73. BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁰⁷ Redação do inciso II do art. 195-B da Lei 6.015/73. BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁰⁸ Consulta IRIB de 25/05/2018, protocolo: 15876. INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO (IRIB). Disponível: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/15876>. Acesso em: 05 set. 2020.

realizável com base no levantamento topográfico realizado (mapa e memorial descritivo) e na utilização do instrumento jurídico mais adequado ao caso concreto, como exemplos: o procedimento de arrecadação previsto no art. 1.276 do Código Civil,³⁰⁹ o procedimento de discriminação de terras; a ação de desapropriação, o procedimento de usucapião, a doação ao ente público, a aquisição da área pelo ente, etc.

Os imóveis nesta situação podem ser identificados pelo cruzamento de uma lista elaborada pelo Município com todos os seus imóveis e respectiva destinação (afetação) com a lista elaborada pelo Registro de Imóveis (203 imóveis). Esta situação é comum em antigas estradas abertas em propriedades particulares para simples passagem que, com o aumento do tráfego no decorrer dos anos, foram apossadas pelo Poder Público porque formalmente inexistente desapropriação e pagamento de justa indenização, transformando-se em vias públicas de administração e responsabilidade do Poder Público e ocasionando a seguinte situação de fato: imóveis particulares seccionados por vias públicas, mas tais vias ainda se encontram sob o domínio privado;

- l) inventariar as ruas do Município, mencionando na lista única: a lei de outorga de denominação do logradouro, eventuais alterações de denominação e número de matrícula. Nos casos em que inexistente matrícula, a regularização pode ser feita nos termos do art. 622 a 624 da CNNR/RS;³¹⁰

³⁰⁹ Art. 1.276: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.” BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 07 mar. 2020

³¹⁰ Art. 622: “Para a averbação de afetação de bem público decorrente da formação e/ou ampliação de estradas/ruas, o Registro de Imóveis deverá exigir os seguintes documentos: I – Requerimento firmado pelo(s) proprietário(s) tabular, com sua(s) firma(s) reconhecida(s); II – Projeto de retificação cumulada com desmembramento do imóvel para apuração da parcela afetada para a estrada/rua e da(s) parcela(s) privadas remanescente(s), constituído de planta e de memorial descritivo com as firmas do(s) proprietário(s) tabular e do responsável técnico reconhecida(s), além da(o) ART, TRT ou RRT quitada(o) (dispensada a quitação caso se trate de profissional vinculado ao Ente Público); III – Certidão do Ente Público titular da estrada/rua ou sua anuência no projeto citado no item anterior.

- m) restringir a aprovação de denominações de rua pela Câmara de Vereadores para somente quando elas estiverem em nome do Município e perfeitamente localizadas no espaço, sendo objeto de matrícula própria no Registro de Imóveis;
- n) elaborar um plano específico de correção, com base em certidão emitida pelo setor de Planejamento da Prefeitura, da denominação de ruas em descrições de imóveis que mencionem como logradouro termos genéricos: rua projetada 1, rua A, etc.;
- o) uma vez que a regra para a definição de o lote estar do lado par ou ímpar do logradouro não é uniforme para todas as ruas do Município, dificultando a conferência de plantas e memoriais apresentados a registro e buscas de imóveis, é desejável a elaboração de uma sistemática única para a definição destes critérios que abranja todas as ruas do Município.

5.2.2.1 Síntese das ações para a regularização dos imóveis públicos

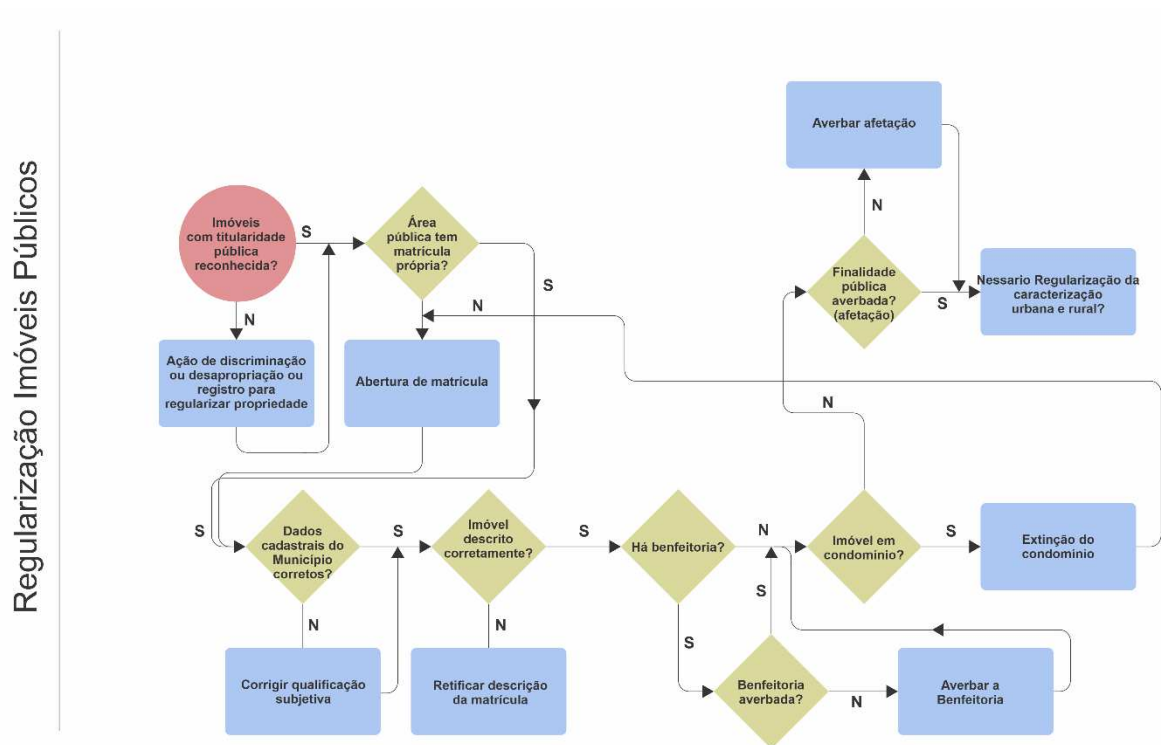
A apresenta um fluxograma simplificado para a regularização dos imóveis públicos. Salienta-se que caso estes imóveis também sejam caracterizados simultaneamente como urbanos e rurais será necessário a regularização da caracterização urbana e rural descrita no fluxograma da Figura 13, com a adequação do cadastro fiscal.

Parágrafo único – Não haverá óbice à abertura de matrícula de imóvel rural com área inferior à fração mínima de parcelamento ou de imóvel urbano com área inferior ao módulo urbano quando da aplicação deste artigo.”

Art. 623: “O Registro de Imóveis averbará a afetação da parcela do imóvel destinado à estrada/rua e aguardará a apresentação do título de desapropriação. Ato contínuo, averbará a(s) descrição(ões) do(s) imóvel(is) remanescente(s) e abrirá matrícula(s) própria(s) para este(s).”

Art. 624: “Alternativamente, o instituto da desapropriação indireta poderá ser aplicado para a regularização de imóvel afetado ao domínio público, podendo, para tanto, ser formalizada escritura pública, inclusive com reconhecimento da prescrição da indenização.” RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

Figura 10 - Fluxograma para a regularização dos imóveis públicos



Fonte: elaborado pela autora.

5.2.3 Cadastro fiscal de imóveis urbanos na Prefeitura

O cadastro de imóveis urbanos, importante ferramenta municipal de administração territorial e fiscal, concentra diversas informações que, segundo Andrea Carneiro e Rejane de Luna, auxiliam na:

Promoção do estabelecimento de políticas territoriais, com objetivos diversos: garantir a segurança do direito de propriedade e do crédito, a regulação do mercado imobiliário, o desenvolvimento e manutenção de planejamento rural e urbano, a tributação imobiliária, o gerenciamento e monitoramento ambiental.³¹¹

É a partir do Cadastro Municipal que se tem acesso às informações do imóvel, como: o valor venal para cobrança do IPTU e ITBI; o zoneamento do qual ele faz parte e que determina os requisitos para o parcelamento; a localização, a área, o uso, os

³¹¹ CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; DE LUNA, Rejane Maria. **Aspectos técnicos do cadastro e limites imobiliários.** Disponível em: https://academia.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/840/2005-0059-0046_0060-RDI.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

proprietários, os confrontantes, as benfeitorias, as medidas, os mapas das quadras fiscais, etc.

O Registro de Imóveis, por sua vez, pode auxiliar na atualização deste cadastro, disponibilizando dados sobre as transações imobiliárias realizadas, o que, segundo Andrea Carneiro, possibilitaria ao Município “maior eficácia na cobrança da sua dívida ativa, bem como nas execuções fiscais, mediante a identificação e localização do devedor, contribuindo, assim, para a agilização dos processos judiciais”.³¹²

Descrição de irregularidades então ocorridas:

- a) há casos de o cadastro fiscal Municipal ter sido elaborado com base na fração ideal adquirida, não considerando o imóvel como um todo, redundando, erroneamente, um ou mais cadastros para o mesmo imóvel;
- b) as medidas no cadastro fiscal são imprecisas, pois correspondem às medidas médias do terreno e não às medidas de cada confrontação. Tal descrição impossibilita a utilização da informação em processos de retificação de imóveis ou na determinação dos imóveis que compõem determinada quadra;
- c) somente 321 imóveis urbanos (6,4% do total urbano) têm o cadastro fiscal averbado na matrícula imobiliária.³¹³ Veja a tabela 1:

³¹² CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro Imobiliário e o Registro de Imóveis**. CID - Coleção IRIB em Debate.. Porto Alegre: SafE, 2003. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/104>. Acesso em: 19 jan. 2021.

³¹³ O acervo de matrículas do Registro de Imóveis de Triunfo/RS é composto por: 5.017 matrículas urbanas, 3.710 matrículas rurais e 472 matrículas sem classificação.

Tabela 1 - Cadastro Fiscal averbado na matrícula (visão Registro de Imóveis)

Imóveis urbanos com cadastro fiscal	
Bairro	Qtde Matrículas
Centro	109
Porto Batista	46
Barreto	34
Estaleiro	28
Loteamento Bom Jesus	19
Creche	13
Olaria	12
Vila Progresso	11
Loteamento Nossa Senhora dos Navegantes	8
Sol Nascente	8
Coxilha Velha	4
Costa do Cadeia	2
Passo Raso	2
Rincão dos Pinheiros	2
BOA VISTA	1
Cantão	1
Coqueiro	1
Fazenda Barbosa	1
Loteamento	1
Loteamento São Cristovão	1
Luiz Barreto	1
Passo Fundo	1
Polo Petroquímico	1
Rua Da Barca	1
Rua Doralina de Souza Vasco	1
Vendinha	1
Vila Porto Batista	1
sem informação	10
TOTAL DE CADASTRO FISCAL NO RI	311

Fonte: elaborado pela autora.

- d) praticamente inexistente cadastro imobiliário urbano para as regiões de Coxilha Velha (ZUI 4) e Vendinha (ZUI 5); e, há severa deficiência para as regiões

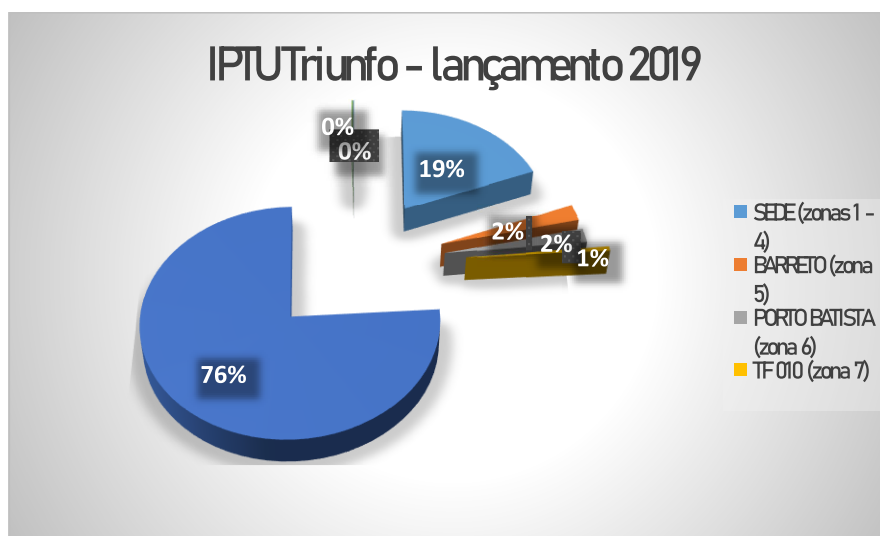
de Barreto (ZUI 3), Porto Batista (ZUI 2) e Sede do Município (ZUI 1).³¹⁴ Veja na tabela 2 e na Figura 11 os dados sobre o cadastro fiscal disponibilizados pela Secretaria de Fazenda Municipal;

Tabela 2 - Cadastro Fiscal do Município de Triunfo/RS (visão Prefeitura)

Localidades	IPTU - 2019		IPTU - 2020	
	Participação (em %)	Nº de cadastros	Participação (em %)	Nº de cadastros
SEDE (zonas 1 - 4)	19,06%	3813	15,37%	3844
BARRETO (zona 5)	2,39%	672	2,35%	682
PORTO BATISTA (zona 6)	1,94%	786	1,64%	807
TF 010 (zona 7)	0,65%	87	0,62%	94
POLO (zona 8)	75,96%	208	80,01%	206
VENDINHA (zona 9)	0,0014	4	0,01%	4
COXILHA VELHA (zona 10)	0,0009	6	0,01%	7
Total lançamentos	R\$ 9.846.988,28	5576	R\$ 10.988.507,35	5644

Fonte: Secretaria de Fazenda Municipal

Figura 11 - Distribuição do cadastro fiscal por bairro



Fonte: Secretaria de Fazenda Municipal

e) matrículas consideradas urbanas e rurais ao mesmo tempo:

O Plano Diretor de Triunfo/RS³¹⁵ ao estabelecer o zoneamento do Município considerou como zona urbana uma faixa de terras de cada lado de rodovias

³¹⁴ O acervo de matrículas do Registro de Imóveis de Triunfo/RS é composto por: 5.017 matrículas urbanas, 3.710 matrículas rurais e 472 matrículas sem classificação.

³¹⁵ TRIUNFO. **Lei Complementar de Triunfo nº 5, de 10 de setembro de 2006**. Institui a revisão do Plano Diretor do Município de Triunfo. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/lei-complementar/2006/1/5/lei-complementar-n-5-2006-institui-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-triunfo?q=05>. Acesso em: 07 jun. 2019.

(Ex.: Zona Urbana Especial Corredor Sede-Pólo Petroquímico - ZUE 2 que considerou urbana a faixa de 500m para cada lado do eixo da Rodovia TF-10), transformando imóveis exclusivamente rurais em rurais e urbanos, porém sem exigir a efetiva separação da área urbana da rural em matrículas imobiliárias distintas.

O destaque é necessário porque:

- os requisitos legais para a identificação de imóvel (art. 176 da LRP) são diferentes:
 - i. se rural, na identificação devem constar: o código do imóvel, os dados constantes do CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural), a denominação, as características, confrontações, localização e área;
 - ii. se urbano, devem constar: as características e confrontações, localização, área, logradouro, número, designação cadastral na Prefeitura, e, ainda, quando se tratar só de terreno, se este fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, qual quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima (art. 225 da LRP).
- as leis que regulam o desmembramento também são diferentes:
 - i. se rural, o imóvel não pode ser desmembrado (“localizado”) em área inferior a fração mínima de parcelamento para não haver ofensa ao Estatuto da Terra (art. 65 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964)³¹⁶ e ao artigo 8º da Lei 5.868/72;
 - ii. se urbano, o desmembramento deve cumprir com os requisitos estabelecidos na Lei Complementar de Triunfo nº 23, de 30/12/2020³¹⁷ que revogou recentemente a Lei Municipal de Triunfo nº 1.989, de 02/03/2005³¹⁸ e a Lei Federal de Parcelamento de Solo Urbano (Lei 6.766 de 19/12/1979).

³¹⁶ BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³¹⁷ TRIUNFO. **Lei Complementar de Triunfo nº 23, de 30 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre o parcelamento de solo urbano no Município de Triunfo e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/lei-complementar/2020/3/23/lei-complementar-n-23-2020-dispoe-sobre-o-parcelamento-de-solo-urbano-no-municipio-de-triunfo-e-da-outras-providencias?q=lei+complementar+23>. Acesso em: 18 jan. 2021.

³¹⁸ TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.989, de 02 de março de 2005.** Estabelece as condições para o parcelamento urbano, na forma de desmembramento, autoriza os

- a comprovação de regularidade fiscal para a prática de atos de registro (arts. 167 e 168 da LRP) apta a afastar a responsabilidade solidária do Registro de Imóveis pelo pagamento do imposto devido, acréscimos legais e outras sanções (art. 134 da Lei nº 5.172, de 25/10/1966) são diferentes:
- i. para imóveis rurais, nos termos do art. 21 da Lei 9.393 de 19/12/1996, é obrigatória a comprovação do pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios e o comprovante de pagamento não pode ser dispensado na lavratura do ato;
 - ii. para imóveis urbanos, a comprovação é feita pela certidão fiscal municipal do IPTU, que pode ser dispensada pelo outorgado na lavratura do ato.

Deste modo, os imóveis só podem ser urbanos ou rurais, alternativas excludentes - é irregular a dupla caracterização (urbanos e rurais, simultaneamente). O que determina se um imóvel é urbano ou rural é a sua destinação, independentemente de sua localização.³¹⁹ Portanto, se houver destinação agrícola ou pecuária, o imóvel é considerado rural, ainda que localizado em perímetro urbano.

A irregularidade, ocasionada pela não abertura de matrículas distintas para a área rural remanescente e para a área urbana destacada, impacta a receita tributária do Município porque não se recolhem valores de IPTU que são superiores ao ITR. Além disso, os requisitos necessários para a regularização de construções nos terrenos são diferentes, porque para imóveis urbanos exige-se, entre outros documentos e, nos termos do art. 594 da CNNR/RS,³²⁰ o *Habite-se* (certidão de construção) emitido pelo

já consolidados, e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

³¹⁹ Art. 4º, inciso I, da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³²⁰ Art. 594: “A averbação de obra de construção, reconstrução, demolição, reforma ou ampliação de prédios será feita a requerimento do interessado, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. Parágrafo único – A dispensa do habite-se prevista no art. 247-A da Lei nº 6.015/73 requer a apresentação de documento comprobatório da existência da edificação, fornecido pelo Município, atestando o enquadramento dos requisitos legais.” RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em:

Município; enquanto para os imóveis rurais basta declaração do proprietário (art. 595 CNRR/RS).³²¹

Outra consequência é a insegurança jurídica em relação ao controle e a fiscalização dos requisitos necessários ao parcelamento do solo. Sem a concordância de todos os proprietários do imóvel e sem as medidas e confrontações de cada parte individualmente (rural e urbana), o Município não consegue assegurar os impactos da lei de zoneamento sobre aquele imóvel, ou seja, que o quinhão daquele condômino está localizado integralmente na parte urbana e que o dos demais estão na parte rural.

A consequência é melhor percebida nas localizações de frações ideais atendidas pelo Projeto More ou Gleba Legal, pois os projetos não exigem a participação de todos os condôminos da matrícula para a localização de frações ideais; de modo que, nestes casos, não há como se assegurar de que aquela fração ideal a ser localizada daquele condômino específico não estaria burlando a fração mínima de 3 hectares exigida no parcelamento de imóveis rurais, implicando em requisitos não uniformes a outros condôminos que posteriormente viessem a pleitear a localização de parcela.

- a valorização dos imóveis urbanos de Triunfo/RS para fins de incidência de IPTU foi implementada pela Lei nº 2.473/2010 de 22 de dezembro de 2010,³²² o que justifica uma revisão de valores;
- a legislação tributária de Triunfo/RS não prevê nenhum benefício fiscal para os proprietários que regularizam suas áreas, como: redução de alíquotas, condições de pagamento, descontos e isenções. Uma regulação neste sentido poderia incentivar a localização de frações ideais

<https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³²¹ Art. 595: “Para a averbação de construção em imóvel situado na zona rural não se exigirá carta de habitação ou certidão de construção, devendo-se procedê-la à vista de expressa declaração do proprietário de que, no imóvel matriculado ou transcrito, realizou-se a edificação.” RIO GRANDE DO SUL Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³²² TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.473, de 22 de dezembro de 2010**. Institui a nova planta genérico de valores - PGV dos terrenos para fins de incidência do imposto predial e territorial urbano, a partir do exercício de 2011, altera a Lei nº 1.722/2002 - Código Tributário Municipal, e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2010. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

ou o destaque de áreas urbanas das áreas reais para a abertura de imóveis individuais.

Consequências das irregularidades para a sociedade:

- a) a falta de cadastro fiscal inviabiliza a cobrança de IPTU;
- b) não há isonomia no recolhimento de IPTU porque somente há cobrança do imposto em algumas das áreas urbanas do Município e não para a totalidade, devido a inexistência de cadastro;
- c) impede a fiscalização da regularidade fiscal e imobiliária (art. 176, §1º, inciso II, alínea 3, b da Lei 6.015/73) pelos serviços notariais e de registro;
- d) o fato de a área ser urbana e rural ao mesmo tempo, por falhas cadastrais, gera insegurança quanto aos critérios legais a serem exigidos para as transmissões e loteamentos/desmembramentos. Exemplos: fração mínima de parcelamento de 3 hectares e CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) para imóveis rurais; ou área mínima do lote de 300 m², testada mínima de 10 m e inscrição municipal para lotes urbanos;
- e) o atual cadastro impede, sem a realização de vistoria *in loco*, a visualização dos imóveis que compõem uma quadra; a visualização das medidas perimetrais, a existência de benfeitorias, os imóveis confrontantes, a titularidade atualizada, a numeração atribuída no logradouro; se está do lado par ou ímpar da rua, em que quadra e a esquina mais próxima em que o imóvel é localizado;
- f) como o cadastro é falho quanto às medidas dos terrenos (medidas médias), impossível detectar a sobreposição de áreas.

Sugestão para a regularização – Plano de Ação:

- a) mapear os imóveis (matrículas) que compõem as áreas urbanas definidas na legislação de zoneamento do Município e atualizar o cadastro como um todo, mediante a contratação, por licitação, de empresa especializada;
- b) identificar quais são os imóveis (matrículas) em que a área urbana não foi destacada da área rural e notificar os proprietários para fazê-lo. Para alterar a destinação de parte de imóvel rural para urbano, faz-se necessário:
 - i. requerer a inscrição da parte urbana no cadastro fiscal na Prefeitura Municipal para efeito de regularizar o imóvel e possibilitar o pagamento do imposto devido. Serão exigidos memorial descritivo e mapa com a localização da área urbana e da rural remanescente com

- concordância de todos os proprietários em relação à nova destinação de parte do imóvel;
- ii. comunicar o fato ao INCRA e solicitar o desligamento da parte urbana desmembrada do cadastro rural, apresentando a planta, memorial descritivo e ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) para alteração das medidas tabulares do remanescente e da nova área com destinação urbana (art. 19³²³ e 20 da Instrução Normativa INCRA nº 82 de 27/03/2015 e art. 53 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano³²⁴). O INCRA atualizará o cadastro rural e expedirá uma certidão informando a alteração da área, de destinação rural para urbana;
 - iii. apresentar requerimento ao Registro de Imóveis que deverá estar acompanhado das certidões da Prefeitura Municipal e do Incri, dos mapas e memoriais descritivos da área urbana destacada e da área remanescente aprovados pela Prefeitura e ART. No Registro de Imóveis serão feitos: a averbação na matrícula original da alteração da destinação de parte do imóvel, descrevendo as duas áreas; a abertura de duas novas matrículas, uma para a área com a nova destinação urbana, mencionando no ato o cadastro fiscal e outra para a área rural remanescente, mencionando no ato o CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural); para em seguida, averbar o encerramento da matrícula original, consignando o número das novas matrículas;

³²³ “Art. 19: Quando o imóvel perder a destinação que o caracterizava como rural, nos termos do Capítulo III, deverá ser providenciada a atualização cadastral, que corresponderá às operações de: I - cancelamento de cadastro, no caso de descaracterização da área total cadastrada; ou II - atualização cadastral da área remanescente, no caso de descaracterização de área parcial.” BRASIL. **Instrução Normativa INCRA nº 82, de 27 de março de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 03 jun. 2021.

³²⁴ “Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.” BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

- c) realizar vistorias para comprovação da real destinação da área em questão (se rural ou urbana) para fins de especificação dos impostos a serem recolhidos IPTU ou ITR e para verificação das leis vigentes (fração mínima de parcelamento e lote mínimo/testada mínima).
- d) abrir ou atualizar os cadastros dos imóveis urbanos com destinação urbana comprovada e atualizar o CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) dos imóveis rurais que tiveram sua área destacada;
- e) até o completo mapeamento dos imóveis situados em zona urbana por empresa especializada vencedora da licitação, foi realizada, no dia 10/12/2020, uma reunião entre o Registro de Imóveis, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria do Planejamento de Triunfo/RS para definir um procedimento provisório, sendo estabelecido que:
 - a Secretaria da Fazenda seria o setor responsável pela regularização do cadastro no Município;
 - que a abertura/atualização do cadastro municipal seria feita pontualmente no processamento da guia da ITBI, ou a pedido do usuário, ou em atuação *ex officio* da Fazenda;
 - que o Registro de Imóveis enviaria à Prefeitura relatório com as informações referentes aos imóveis transacionados no mês. Tal relatório, desenvolvido pela Sky Informática e pelo Registro de Imóveis de Triunfo/RS e vigente desde 19/01/2021, informa as matrículas abertas e os atos realizados nas já existentes; os dados do vendedor e do adquirente/proprietário (nome, CPF ou CNPJ, endereço do adquirente/vendedor); o número do cadastro fiscal ou CCIR; o número da matrícula; a data do registro; o valor da transação e a área do terreno.
- f) verificar a viabilidade técnica e econômica para a criação e uso de plataforma comum de dados sobre os imóveis entre o Município e o Registro de Imóveis. Isto, com o fito de propiciar o acesso da Prefeitura às matrículas registradas na serventia imobiliária para a identificação dos proprietários, das medidas das confrontações do imóvel; reciprocamente, o Registro Imobiliário teria acesso às plantas fiscais do Município e a outros elementos cadastrais.

5.2.3.1 Síntese das ações para a regularização do cadastro fiscal

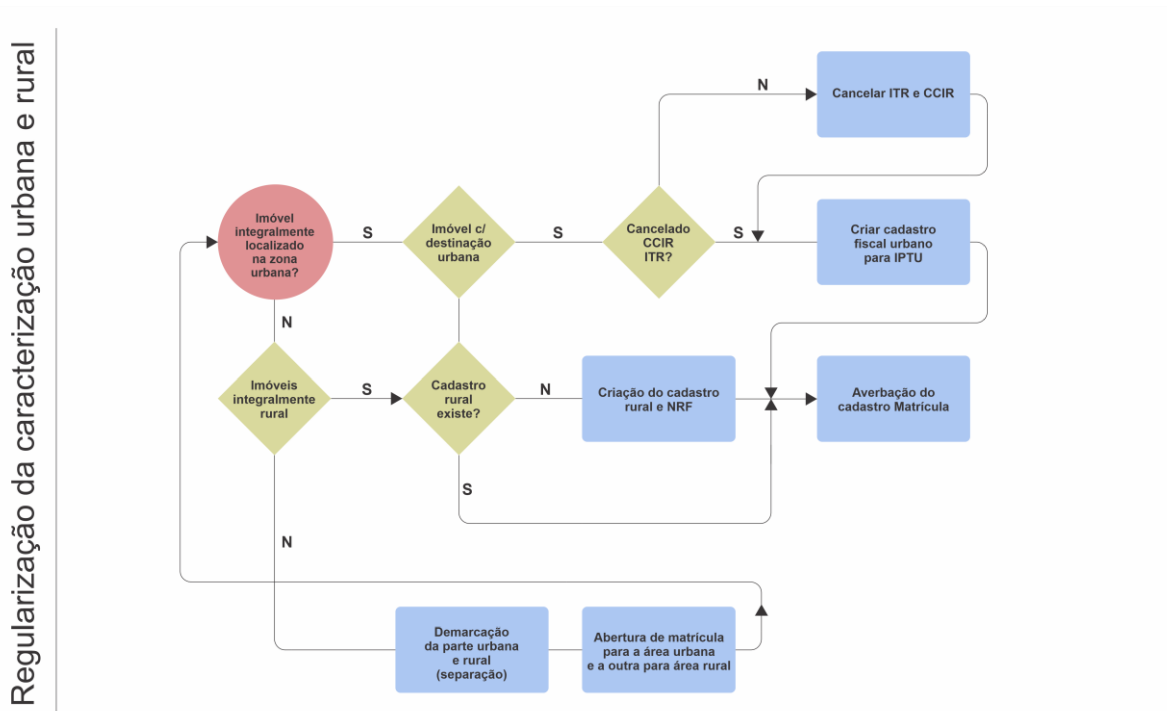
A Figura 12 apresenta uma síntese das ações necessárias para a regularização do cadastro fiscal dos imóveis urbanos do Município e a Figura 13 apresenta um fluxograma simplificado para a adequação da caracterização da área como urbana ou rural, para posteriormente ser averbado na matrícula imobiliária o cadastro fiscal correto correspondente.

Figura 12 - Síntese das ações para a regularização do cadastro fiscal

Ficha síntese:	Regularização do Cadastro fiscal urbano
Irregularidade:	Imóveis urbanos sem cadastro fiscal que não recolhem IPTU + imóveis classificados simultaneamente como urbanos e rurais
Forma:	Identificação dos imóveis sem cadastro e aqueles onde é necessária a separação da parte urbana da rural para adequação do cadastro fiscal
Quem:	Prefeitura, Proprietários, Incra, Receita Federal, Registro de Imóveis
Como:	Identificação dos imóveis urbanos sem cadastro ou com cadastro errôneo porque englobam áreas simultaneamente classificadas como urbanas e rurais
	Demarcação para abertura de matrículas próprias para a parte urbana e para a parte rural
	Adequação do cadastro para a averbação do cadastro fiscal correto na matrícula imobiliária

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 13 - Fluxograma para a caracterização e regularização do cadastro fiscal



Fonte: elaborado pela autora.

5.2.4 Alternativas às ações individuais de usucapião

A ação de usucapião, instrumento individual mais antigo de regularização fundiária, visa reconhecer a titularidade e atribuir a propriedade formal a quem possua, incontestadamente, o domínio por determinado tempo disposto em lei. Entretanto, como frisa Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto:

a usucapião não serve para substituir as formas ordinárias de transmissão da propriedade imobiliária. Sendo possível realizar a transferência da titularidade do bem pela forma correta, como através de escritura pública ou inventário, o Oficial não deve aceitar o pedido de usucapião.³²⁵

Em Triunfo/RS observa-se que a usucapião é utilizada como espécie de partilha *per saltum*,³²⁶ situação que viola a continuidade registral e implica na sonegação do imposto sobre transmissão *causa mortis* (ITCMD).

³²⁵ COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

³²⁶ Tipo de partilha em desrespeito a ordem de vocação hereditária

A situação se materializa da seguinte forma: os interessados adquirem a área por cessão de direitos hereditários ou de meação, por meio de instrumentos particulares, os quais não atendem a forma pública especificada em lei (art. 1.793 do CC/02 que exige escritura pública).³²⁷ Ademais, a cessão não tem ingresso no Registro de Imóveis em virtude de não estar expressamente elencada no rol dos atos de registro prevista no art. 167, I da Lei 6.015/73. Ou seja, escritura pública de cessão não é título hábil a produzir efeitos que visem a constituição, modificação e transferência de direitos reais sobre imóveis, dependendo da realização do inventário e o respectivo recolhimento do ITCMD.

Com o passar do tempo, o cessionário não promove o inventário para partilhar o patrimônio do *de cujus* (que permanece indiviso) e pleiteia diretamente a usucapião, burlando a realização de inventário e o recolhimento do imposto *causa mortis*.

O inventário é instrumento jurídico necessário para concretizar o princípio da *saisine*, ficção jurídica, segundo a qual, com a abertura da sucessão (óbito), abre-se a sucessão com a imediata transferência de pleno direito dos bens do falecido para os seus herdeiros.

Outra prática comum é a utilização da usucapião para regularizar sucessivas transmissões de propriedade realizadas sobre o mesmo imóvel, mas que não foram registradas no Registro de Imóveis por terem sido utilizados instrumentos particulares com vício material ou formal e sem o recolhimento do imposto devido pela mudança da titularidade (ITBI) da propriedade. Nestes casos, os vendedores não são encontrados para a outorga da escritura definitiva ou para o refazimento do instrumento particular.³²⁸ Deste modo, os interessados promovem a usucapião ao

³²⁷ Art. 1.793. O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública.

§ 1º Os direitos, conferidos ao herdeiro em consequência de substituição ou de direito de acrescer, presumem-se não abrangidos pela cessão feita anteriormente.

§ 2º É ineficaz a cessão, pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente.

§ 3º Ineficaz é a disposição, sem prévia autorização do juiz da sucessão, por qualquer herdeiro, de bem componente do acervo hereditário, pendente a indivisibilidade. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 29 ago. 2021. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

³²⁸ Válida se a negociação é até 30 salários mínimos, nos termos do art. 108 do CC/02. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

invés da ação de adjudicação, burlando, assim, o recolhimento de impostos das transmissões sucessivas.

Outro problema recorrente é a não localização da matrícula de origem que contém a área usucapienda devido às descrições precárias dos imóveis. Como consequência, não há o destaque da área usucapida na matrícula original ou nos registros atingidos, acarretando sobreposição de áreas com titularidades divergentes, com graves repercussões jurídicas no tocante ao controle da disponibilidade do imóvel, que visa assegurar que determinada pessoa e não outra é titular daquele direito. Como exemplo de descrição precária tem-se:

uma fração de terras, com a superfície de cinco hectares, oito mil metros quadrados (5ha.8.000m²), mais ou menos, situada no lugar denominado Costa de Gil, no distrito de Costa de Cadeia, neste município, com as seguintes confrontações: pela frente, a Oeste, com a estrada pública; pelos fundos, a leste, com o arroio Gil; ao Norte e Sul, com terras de João Angelo Machado³²⁹

A usucapião pode trazer vantagens individuais ao cidadão, como: não depender de um procedimento de regularização fundiária que necessita de vontade política e da atuação de entes públicos e de verba para adequação da infraestrutura para regularizar as ocupações. Entretanto, a prática desenfreada deste instituto traz desvantagens à sociedade, conforme explana Marcelo Couto, porque mesmo reconhecendo a propriedade, “não significa que o imóvel está regular do ponto de vista das construções, da localização, ou de outros aspectos”.³³⁰ Concluindo, a usucapião de área individualizada não afasta a regularização fundiária para uma solução plena.

Sob o ponto de vista econômico, quando se observa que a ocupação irregular está concentrada em uma região determinada, detectada por elevado número de ações de usucapião envolvendo imóveis próximos uns dos outros, o tratamento individual da usucapião implica em maiores custos de transação quando comparado ao tratamento coletivo. Este, com efeito, viabiliza a propositura de ação única envolvendo os interesses de todos os posseiros da região, com a respectiva redução de honorários advocatícios, taxas judiciárias e os custos de movimentar o Judiciário

³²⁹ Descrição do imóvel objeto da matrícula nº 100 do Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

³³⁰ COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

com ações individuais; ou dos custos com emolumentos e ata notarial, caso se opte pela usucapião extrajudicial.

Descrição das irregularidades então ocorridas:

Para embasar este trabalho, foi desenvolvido por intermédio do fornecedor do Sistema para Cartórios Sky Informática, relatório específico para a extração de todos os atos de registro de sentença de usucapião, lavrados no Município de Triunfo/RS, tendo-se como chave de busca o código da respectiva minuta. Cada tipo de ato lavrado no Registro de Imóveis possui texto padrão (minuta) adequado aos requisitos legais exigidos, que são preenchidos no momento da lavratura.

O relatório desenvolvido contém os seguintes elementos: nº do processo, nome dos adquirentes, endereço da área, bairro e a classificação se área urbana ou rural. Após a geração do relatório em maio de 2020, constatou-se que algumas das informações referente ao ato não tinham sido preenchidas no passado quando do registro da usucapião, acarretando intenso trabalho interno para saneamento das irregularidades.

O relatório identificou o registro de 112 sentenças de usucapião para o período de 15/07/2010 (início da informatização) até 06/01/2021, verificando-se alta incidência de usucapião no Centro (36 casos - tabela 3) e no bairro Olaria (17 casos - tabela 4).

Tabela 3 - Usucapião no Centro

MATRICUL	DOCUMENTO	LOCALIDADE	BAIRR
0009142	139/1.11.0000353-6		Centro
0009200	139/1.12.0001457-2		Centro
0007879	139/1.06.0000129-1	Avenida 25 de Outubro	Centro
0008757	139/1.12.0000174-8	Avenida 25 de Outubro	Centro
0009140	139/1.14.0000307-8	Avenida 25 de Outubro	Centro
0008176	139/1.12.0000755-0	RODOVIA TF 010	Centro
0008419	139/1.12.0001133-6	RODOVIA TF 010	Centro
0005018	139/1.12.0000967-6	RODOVIA TF 010	Centro
0008907	139/1.12.0001339-8	RUA 13 de maio	Centro
0009115	139/1.17.0000484-3	RUA 13 de maio	Centro
0008551	139/1.13.0000204-5	RUA Adão Kersting Maia	Centro
0009002	139/1.14.0000537-2	RUA Assis Brasil	Centro
0008913	139/1.12.0001865-9	RUA Bertulino Silva	Centro
0008732	139/1.13.0001976-2	RUA CEL. JOÃO Ferreira de Carvalho	Centro
0009039	139/1.14.0000409-0	RUA Dona Josina	Centro
0007879	139/1.06.0000129-1	RUA Doutor José Luis de Freitas	Centro
0008062	139/1.11.0000466-4	RUA Doutor José Luis de Freitas	Centro
0008538	139/1.13.0002177-5	RUA Doutor José Luis de Freitas	Centro
0004974	139/1.15.0001083-1	RUA Dr. José Pereira de Souza	Centro
0009047	139/1.13.0002374	RUA Fernando Ehlers	Centro
0008739	139/1.12.0000363-5	RUA Iracema de Alencar/13 de Maio	Centro
0007589	139/1.11.0000873-2	RUA João Pessoa	Centro
0008805	139/1.15.0000516-1	RUA José Roberto de Freitas	Centro
0009078	139/1.15.0000213-8	RUA José Roberto de Freitas	Centro
0008134	139/1.10.0001166-9	RUA Luiz Barreto	Centro
0008315	139/1.12.0001158-1	RUA Luiz Barreto	Centro
0008681	139/1.06.0000302-2	RUA Luiz Barreto	Centro
0008999	139/1.14.0000007-9	RUA Manoel Braga	Centro
0009110	139/1.13.0001421-3	RUA Manoel Braga	Centro
0009151	139/1.15.0001131-5	RUA Manoel Braga	Centro
0009075	139/1.13.0001328-4	RUA Marechal Deodoro da Fonseca	Centro
0008957	139/1150001343-1	RUA Osvaldo Aranha	Centro
0009106	139/1.13.0000867-1	RUA Osvaldo Aranha	Centro
0008876	139/1.11.0001640-9	RUA Projetada 29	Centro
0007804	139/1.10.0000356-9	RUA Vereador Adão Tavares	Centro
0009074	139/1.10.0000357-7	RUA Vereador Adão Tavares	Centro
0008545	139/1.13.0000203-7	RUA Vereador Generoso Alves da Rosa	Centro

Fonte: elaborado pela autora.³³¹

³³¹ Tabela construída com dados do acervo de Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

Tabela 4 - Usucapião no bairro Olaria

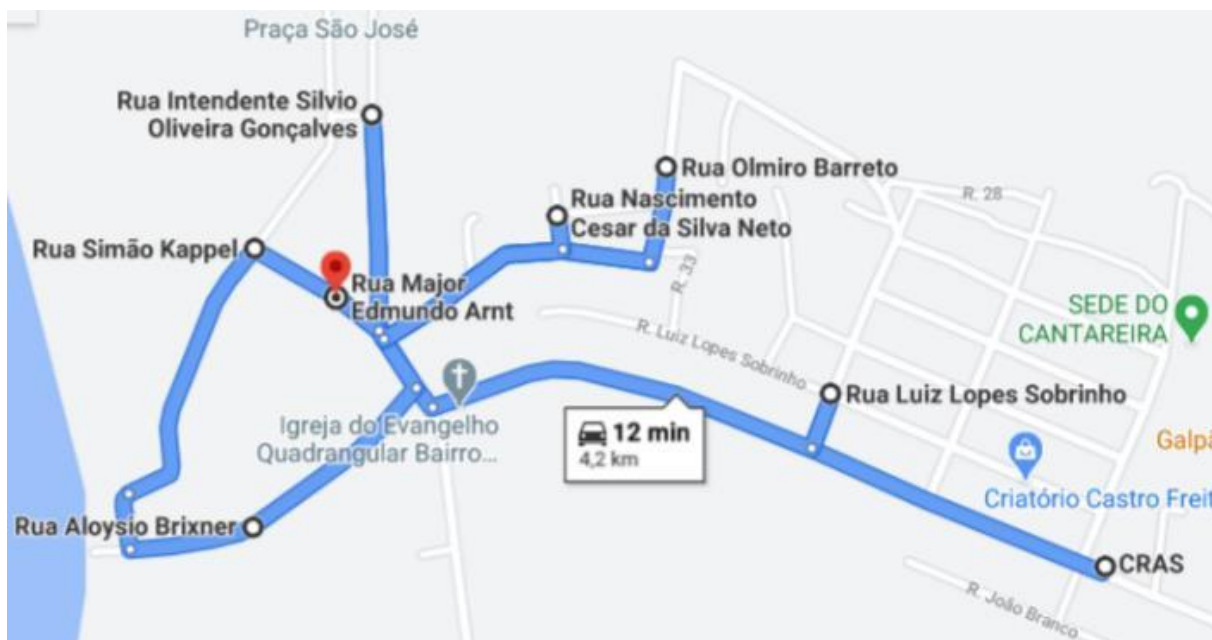
DATAATO	MATRICULA	DOCUMENTO	LOCALIDADE	BAIRRO
02/07/2019	0009124	139/1.12.0000639-1	RUA 25 também conhecida como Rua Nascimento Cesar da Silva Neto	Olaria
25/04/2014	0008188	139/1.12.0001352-5	RUA Aloysio Brixner	Olaria
15/12/2014	0008357	139/1.12.0000464-0	RUA Amaro Martins Fazenda	Olaria
27/10/2014	0008312	139/1.11.0001672-7	RUA Intendente Silvio Oliveira Gonçalves	Olaria
27/12/2017	0009046	139/1.15.0000716-4	RUA Intendente Silvio Oliveira Gonçalves	Olaria
31/07/2019	0009128	139/1.15.0000589-7	RUA Intendente Silvio Oliveira Gonçalves	Olaria
02/12/2019	0009143	139/1.14.000044-3	RUA Luis Lopes Sobrinho	Olaria
23/10/2013	0008067	139/1.09.0001687-1	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
30/12/2014	0008358	139/1.11.0000898-8	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
11/03/2015	0008387	139/1.06.0000179-8	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
05/05/2017	0008914	139/1.11.0000895-3	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
05/02/2018	0009054	139/1.15.0001555-8	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
18/06/2018	0009077	139/1.13.0002105-8	RUA Major Edmundo Arnt	Olaria
29/08/2016	0008786	139/1.13.0000399-8	RUA Nicolau Koehler Neto	Olaria
12/12/2017	0009037	139/1.14.0001350-2	RUA Olmiro Barreto	Olaria
04/07/2016	0008752	139/1.13.0002026-4	RUA Simão Kappel	Olaria
12/03/2018	0009067	139/1.15.0001930-8	RUA Simão Kappel	Olaria

Fonte: elaborado pela autora.³³²

A situação das áreas localizadas no Centro é bastante pulverizada, tendo maior incidência na Rua 25 de Outubro (3 casos), Rua Dr. José Luis de Freitas (3 casos), Rua Luiz Barreto (3 casos) e Rua Manoel Braga (3 casos). Porém, a situação do bairro Olaria é mais interessante, para eventual plano de ação, porque 65% dos casos de ocupação se concentram em uma região específica formada por 3 ruas, muito próximas umas das outras: Rua Major Edmundo Arnt (6 casos), Rua Intendente Silvio Oliveira Gonçalves (3 casos) e Rua Simão Kappel (2 casos). As Rua Aloysio Brixner (1 caso) e Rua Nicolau Koehler Neto (1 caso) também são próximas e podem ser analisadas em conjunto (veja Figura 14). Tal constatação justificaria, por óbvio, regularização coletiva das ocupações espúrias desta região.

³³² Tabela construída com dados do acervo de Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

Figura 14 - Região com alta incidência de usucapião



Fonte: elaborado pela autora.³³³

Ainda em relação ao bairro Olaria, os apontamentos abaixo reforçam a sugestão de aplicação de tratamento coletivo:

- a) o Registro de Imóveis de Triunfo/RS para o período de 18/03/2018 a 06/01/2021 processou 44 pedidos de Certidão para Fins de Usucapião, o que implica em ainda não haver sentença definitiva para estes casos, sendo que 11% deste montante se referem ao bairro Olaria (5 casos), distribuídos nas mesmas ruas dos processos deferidos, ou seja, Rua Major Edmundo Arnt (1 caso), Rua Intendente Silvio Oliveira Gonçalves (1 caso), Rua Simão Kappel (2 casos) e Rua João Branco (1 caso);
- b) em alguns dos casos citados acima há indícios de as posses estarem localizadas em áreas da Humaitá S.A que também são objeto de descrições precárias e necessitam de retificação para inserção das medidas de confrontações;
- c) no relatório extraído do acervo imobiliário, especificamente criado para esta análise,³³⁴ referente aos processos de localização de área realizados pela

³³³ Figura construída no Google Maps com dados do acervo de Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

³³⁴ Relatório que tem como chave o código da minuta de registro do More e Gleba Legal, com as seguintes informações: data do ato, nº matrícula, nº do ato, nº do documento, nome, localidade e bairro de origem, se é área urbana ou rural, se é more ou gleba, nº da matrícula de destino, localidade e bairro de destino e área.

aplicação do Projeto More Legal ou Gleba Legal³³⁵ (253 casos) também aparece uma localização na Rua Simão Kappel referente à matrícula 2940 que está em condomínio com mais seis proprietários;

- d) o bairro Olaria é citado na Ação Civil Pública nº 139/1.18.00012309 como objeto de concessão de direito real de uso de terrenos públicos, a qual faz referência a uma área de propriedade do Município (matrícula 2045)³³⁶ e a lotes situados na Rua Arlindo Cunha, Rua Manoel Lopes de Souza (Camboatá), Rua Araçá e Rua Luiz Lopes Sobrinho (Angico). Observa-se também uma aquisição por usucapião na Rua Luis Lopes Sobrinho em 02/12/2019;
- e) em 20/12/2012, quando do registro do Loteamento Paineira (R.02 na matrícula 6907), o Município adquiriu as seguintes áreas públicas:
- Rua A, sem denominação, com 1.914,07m² (matrícula 7870);
 - Rua B, sem denominação, com 1.209,76m² (matrícula 7871), que confronta ao Sul com o Clube Cantareira (ver proximidade geográfica na Figura 14);
 - prolongamento da Rua Camboim, sem denominação, com 591,71m² (matrícula 7869);
 - área verde com 1.075,87m² (matrícula 7867);
 - área pública com 718,33m² (matrícula 7874) que confronta ao Leste com a Rua Nicolau Koehler Neto (há uma aquisição por usucapião em 29/08/2016 nesta rua);
 - existindo ainda uma Área de Preservação Permanente (APP) com 2.473,52m² (matrícula 7868) em nome do proprietário/loteador, conforme previsão legal.

Como as áreas públicas na região não estão corretamente demarcadas - a exemplo da matrícula 2045, ou das matrículas adquiridas pelo registro do loteamento Paineira (matrículas 7867, 7869, 7870, 7871, 7874) - há risco de não serem identificadas como públicas em caso de pedidos de usucapião; ou de terem sido invadidas pelas ocupações que são objeto da Ação Civil

³³⁵ Para mais informações sobre os projetos More e Gleba Legal, ver tópico 5.2.5 deste trabalho, especificamente no subitem “sugestão de regularização” que aborda as vantagens da utilização destes instrumentos de regularização fundiária previstos nos arts. 737 a 767 da CNNR/RS.

³³⁶ Imóvel com área de 19ha7.116,68m² e descrição precária, tendo sido adquirido por compra e venda da Empresa Humaitá em 13/03/1986 registrada no registro 04 da matrícula 2045 (R.04/2045)

Pública nº 139/1.18.00012309; ou de terem sido objeto da outorga da concessão de uso pelo Município, uma vez que antes da concessão não houve a demarcação da área concedida. Há ainda o risco destas ocupações estarem localizadas em área de preservação permanente (matrícula 7868). Resta a dúvida se aconteceu isso com a Rua Luiz Lopes Sobrinho, uma vez que ela pode fazer parte da área pública objeto da concessão de direito real de uso por ter sido citada na ação civil pública e ao mesmo tempo houve a usucapião.

Legislação envolvida: arts. 1.238 a 1.244 do CC/02; arts. 9 a 14 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001; art. 216-A da Lei 6.015/73 e Provimento 65 do Conselho Nacional de Justiça.

Consequências das irregularidades para a sociedade:

- a) a aquisição por usucapião, neste caso, não resolve o cumprimento das exigências urbanísticas, ambientais, sanitárias e de segurança, principalmente nos casos de alta incidência de ações individuais em determinada região geográfica;
- b) demandas individuais para a regularização de ocupações localizadas em uma mesma região, que poderiam ser substituídas por processos coletivos de regularização, superlotam o Judiciário com o conseqüente incremento nos custos de transação (honorários de advogado, taxas judiciárias; custos com escrituras de localização, caso a opção escolhida de regularização seja a utilização do Gleba/More Legal);
- c) há burla no recolhimento de impostos, quando a usucapião é utilizada para a regularização de inventários (partilhas *per saltum*), ou de cessões de direitos em inventário ou de contratos particulares de compra e venda;
- d) a usucapião pode ser usada para burlar restrições urbanísticas nos casos em que o desmembramento não foi aprovado pelo Município por não atenderem a área mínima, testada, etc.

Sugestão para a regularização – Plano de Ação:

- a) regularizar de forma coletiva a região do bairro Olaria, especificamente a região formada pela Rua Major Edmund Arnt, Rua Intendente Silvio Oliveira Gonçalves e Rua Simão Kappel; e, as áreas do Município: matrícula 2045; a Rua A (matrícula 7870); Rua B, (matrícula 7871), Prolongamento da Rua

Camboim, (matrícula 7869); Área verde (matrícula 7867); Área pública (matrícula 7874) área de APP com 2.473,52m² (matrícula 7868);

- b) verificar se as outras instituições (Registro de Imóveis, Judiciário, Ministério Público) conseguem identificar em seus processos internos outras áreas de interesse para uma regularização coletiva de modo a auxiliar o Município na identificação precoce das ocupações irregulares e na criação de uma lista de tratamento para a obtenção de sinergias entre os parceiros;
- c) implantar no Município um indicador de acompanhamento da concentração de áreas com alto índice de ações de usucapião baseada na tabulação do número de consultas judiciais ao Município para verificar se a área usucapienda é pública. A ação permitirá detectar precocemente indícios de loteamento clandestino em determinada região; e, ensejará a regularização com menores custos para a Municipalidade. Assim, devido a adoção de um processo coletivo e a possibilidade de reversão da irregularidade, com a implantação de infraestrutura para atendimento dos requisitos urbanísticos antes da situação irregular estar plenamente consolidada;
- d) verificar a possibilidade de o Município realizar vistorias na região indicada da área usucapienda quando for instado a se posicionar se tal área é pública, pois isto permitirá verificar se existem outros posseiros bastantes para justificar uma regularização coletiva.

5.2.4.1 Síntese das alternativas à regularização individual por usucapião

A Figura 15 sintetiza ações que poderiam substituir a regularização individual de lotes por usucapião, tendo-se como premissa a utilização dos instrumentos ordinários de transmissão da propriedade e a regularização coletiva de áreas ocupadas no entorno do lote usucapiendo.

Figura 15 - Síntese às regularizações individuais por usucapião

Ficha síntese:	Alternativas às ações individuais de usucapião
Irregularidade:	Utilização da usucapião individual em áreas que justificam o tratamento coletivo e sem resolver problemas de infraestrutura do local
Forma:	Uso da usucapião para afastar formas ordinárias de transmissão da propriedade evitando impostos e sem obedecer os requisitos para o parcelamento do solo
Quem:	Ministério Público, Registro de Imóveis, Prefeitura, Judiciário
Como:	Análise do caso concreto para verificar a possibilidade de se exigir a aplicação da forma correta de transmissão (registro do loteamento, inventário, adjudicação compulsória, desmembramento)
	Delimitação geográfica dos imóveis públicos para evitar ocupações irregulares nestes imóveis
	Realização pelo Município de vistoria na região usucapienda para verificar se há outros posseiros no entorno quando for instado a se posicionar se tal área é pública
	Confirmada a existência de ocupação no entorno da área usucapienda, saneamento da irregularidade de forma coletiva por meio do REURB, usucapião coletiva, etc

Fonte: elaborado pela autora.

5.2.5 Loteamentos particulares irregulares

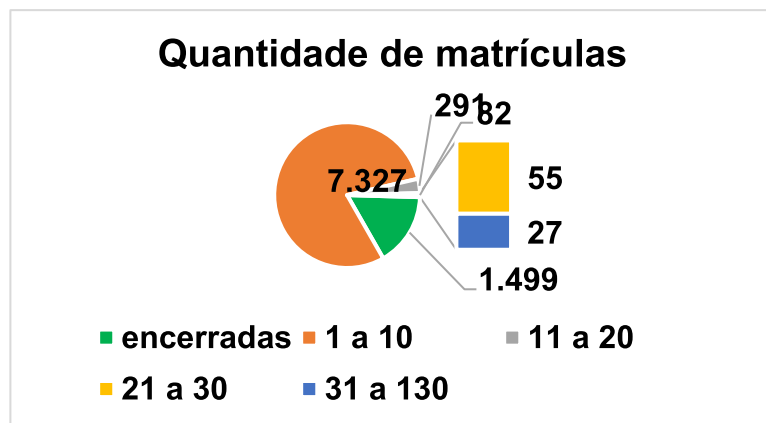
Por outra vertente, afora o caso da usucapião, mas também a partir da seleção de matrículas com uma “significativa pluralidade de condôminos, sem relação de parentesco entre si ou outro fato que justifique a comunhão de diminutas e similares frações ideais do todo”,³³⁷ o Registro de Imóveis poderá contribuir para a identificação de imóveis com indícios de loteamentos irregulares. A confirmação *in concreto* da existência de loteamento irregular seria feita após vistorias no local pelo Município,

³³⁷ INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). Consulta IRIB de 10/07/2006, protocolo: 3152. Disponível: <https://www.irib.org.br/associados/iribresponde/resposta/4197>. Acesso em: 03 jun. 2021.

viabilizando uma intervenção precoce e a conseqüente economia de recursos públicos de regularização fundiária. É de lembrar, no entanto, que essa identificação exclui os loteamentos de fato, nos quais houve sequer o registro das frações ideais transmitidas e que são invisíveis ao Registro Imobiliário.

Em 20/01/2021, o Registro de Imóveis de Triunfo extraiu relatório, especialmente criado para este diagnóstico, denominado “Totalizador de Proprietários” e apurou que as matrículas do acervo imobiliário eram distribuídas pela quantidade de proprietários de acordo com a Figura 16. Destacam-se 82 imóveis com mais de 20 proprietários (Figura 17), dos quais 55 tinham individualmente entre 21 a 30 proprietários³³⁸ e 27 (0,3%) mais de 30 proprietários.

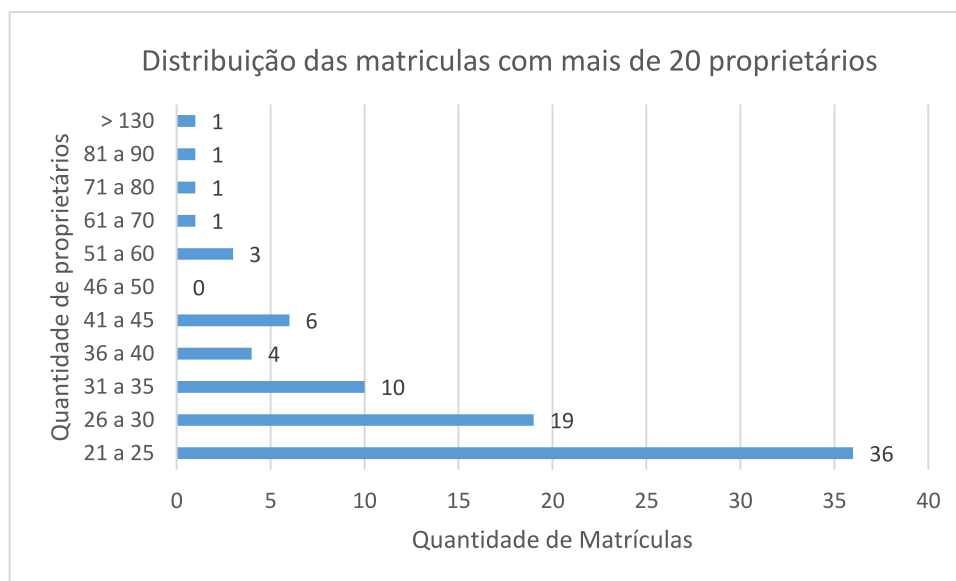
Figura 16 - Distribuição de matrículas pela quantidade de proprietários.



Fonte: Acervo do Registro de Imóveis de Triunfo/RS

³³⁸ Neste totalizador há a inclusão de eventual cônjuge, independente do regime de bens adotado, bastando que seu nome esteja cadastrado na matrícula imobiliária.

Figura 17 - Distribuição de matrículas com mais de 20 proprietários.



Fonte: Acervo do Registro de Imóveis de Triunfo/RS

Em seguida, analisou-se o grupo de 27 imóveis (tabela 5), por haver fortes indícios da utilização do Condomínio Civil para burlar a Lei de Parcelamento do Solo. Mesmo inexistindo limitador legal para caracterizar a quantidade máxima aceitável de proprietários com partes ideais “não localizadas” em determinado imóvel, a quantidade de mais de 30 condôminos revelava-se excessiva e corroborava para a existência de loteamento irregular, segundo a hipótese do § 1º do art. 688 da CNNR/RS.³³⁹ Constatou-se que 67% destes 27 imóveis estavam situados nas localidades de Porto Batista (12 casos) e Passo Raso (6 casos); que 30% dos imóveis (marcados em amarelo na tabela 5) já tinham sido objeto de algum procedimento de localização (More/Gleba) e que o número de proprietários informado pelo relatório

³³⁹ Art. 688: “Os Registradores impugnarão escrituras ou instrumentos particulares apresentados a registro envolvendo alienação de frações ideais quando, baseados em dados objetivos, constatarem a ocorrência de fraude e infringência à lei e ao ordenamento positivo, consistente no instituir ou ampliar de loteamentos de fato. § 1º – Para esse efeito, será considerada fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas e declaradas como contidas dentro da área original, que estejam acarretando a formação de falsos condomínios em razão das alienações. § 2º – As frações poderão estar expressas, indistintamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares, dentre outros). § 3º – Ao reconhecimento de configuração de loteamento clandestino, dentre outros dados objetivos a serem valorados, concorrem, isoladamente ou em conjunto, os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma de pagamento do preço em prestações e critérios de rescisão contratual. § 4º – A restrição contida neste artigo não se aplica aos condomínios edifícios, pois previstos e tutelados por legislação especial. § 5º – Igualmente não se aplica a restrição quando da aplicação dos incisos do §4º do art. 8º da Lei nº 5.868/72”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2020/Consolidacao_Normativa_Notarial_Registral_Prov_001_2020_v2.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

gerado em 20/01/2021 divergia da análise manual e individual das matrículas de 30/03/2021.

Tabela 5 - Matrículas com mais de 30 proprietários por imóvel – 27 imóveis

MATRICULA	QUANTIDADE PROPRIETARIOS RELATÓRIO 20/01/2021	LOCALIDADE	BAIRRO	QTDE MORE/GLEE	QUANTIDADE PROPRIETARIOS ANAL. MANUAL 30/03/2021	Variacão
0003235	31	Rua Pastor Júlio Rosa	Vendinha	6	14	-55%
0002190	43	Vendinha	Vendinha		27	-37%
0002482	86	Vendinha	Vendinha		18	-79%
0002061	48	Estrada Geral	Porto Batista	3	11	-77%
0000819	51	Estrada Passo Fundo	Porto Batista	3	28	-45%
0003002	68	Estrada Passo Fundo	Porto Batista	3	43	-37%
0000027	42	Estrada Pública	Porto Batista	2	20	-52%
0000026	133		Porto Batista		53	-60%
0003866	33	Benfica	Porto Batista		20	-39%
0000362	57	Cancha da Efigênia, nº s/n	Porto Batista		29	-49%
0000802	48	Estrada Passo Fundo	Porto Batista		25	-48%
0002263	31	Estrada Passo Fundo	Porto Batista		16	-48%
0002622	38	Fazenda dos Isidoros	Porto Batista		19	-50%
0003321	39	Passo da Ponte	Porto Batista		25	-36%
0002382	32	Estrada Geral	Passo Raso	3	19	-41%
0002180	46	Estrada Boa Vista	Passo Raso		22	-52%
0002870	35	Estrada intermunicipal Passo do Cai	Passo Raso		18	-49%
0001429	33	Rincão dos Pinheiros	Passo Raso		19	-42%
0001430	33	Rincão dos Pinheiros	Passo Raso		19	-42%
0002290	34	Fazenda dos Carvalhos	General Neto		6	-82%
0004689	53	Rua Eva da Silva Schuler	Coxilha Velha	16	18	-66%
0000218	79	Travessa Costa do Cadeia	Costa do Santa Cruz		22	-72%
0001920	35	Costa do Morro Marinheiro	Costa do Cadeia	3	17	-51%
0001613	44		Costa do Cadeia		17	
0000432	31	Travessa Catupi	Costa do Cadeia		18	-42%
0002291	36				2	-94%
0002273	38	Fazenda dos Carvalhos			9	-76%

Variacão média de -55%

Fonte: elaborado pela autora.³⁴⁰

Descrição das irregularidades então ocorridas:

Conforme acima descrito, constataram-se duas irregularidades: a *primeira*, relacionada à confiabilidade da base de dados digital da serventia de Registro de Imóveis de Triunfo/RS, disfuncionamento abordado no tópico 5.2.7 deste trabalho, que fez com que, após a análise manual das matrículas dos 27 imóveis com mais de 30 proprietários indicadas no relatório, este universo fosse reduzido a 2 imóveis: matrículas 26 e 3002, não excluindo a necessidade de futuros estudos para o grupo de imóveis com 21 a 30 proprietários; e, a *segunda*, relaciona-se aos indícios de loteamento irregular propriamente ditos encontrados nas matrículas 26 e 3002 que serão tratadas neste tópico.

Consequências das irregularidades para a sociedade:

Anteriormente foi abordado que um loteamento irregular dá origem a diversas externalidades, entre elas: a falta de acesso a serviços públicos, como saneamento

³⁴⁰ Tabela construída com dados do acervo de Registro de Imóveis de Triunfo/RS.

básico, educação, coleta de lixo, segurança e saúde; cidades com baixa qualidade de vida por inexistirem áreas reservadas às destinações públicas; habitações precárias e inseguras; arruamento impeditivo à circulação de transporte público; concorrência desleal na venda de lotes, pois o loteador irregular não investe em infraestrutura; que tais externalidades impedem o exercício dos plenos direitos de propriedade, retirando os lotes irregulares do comércio e comprometendo a circulação de ativos; afeta a arrecadação fiscal e implica em custos adicionais de regularização suportados individualmente ou pelo erário.

Legislação:

Para o registro de um loteamento é necessária a aprovação urbanística e administrativa dos órgãos competentes e o atendimento dos requisitos legais para o parcelamento de solo, ou seja, se *rural*, dos requisitos presentes no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964)³⁴¹ e na Lei 5.868 de 12/12/1972; se *urbano*, dos requisitos presentes na Lei Complementar de Triunfo nº 23, de 30/12/2020 e na Lei 6.766 de 19/12/1979.

A legislação a ser aplicada depende do tipo de regularização adotado, como: regularização fundiária prevista Lei Federal nº 13.465/17; regularização de imóveis urbanos prevista na Lei 6.766/79 e pelas leis federais 10.257/01 e 10.931 /04; Procedimento More Legal previsto nos artigos 737 a 752 da CNNR/RS,³⁴² Procedimento Gleba Legal previsto nos artigos 753 a 764 da CNNR/RS; ação de usucapião prevista nos arts. 1.238 a 1.244 do CC/02; arts. 9 a 14 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001; art. 216-A da Lei 6.015/73 e Provimento 65 do Conselho Nacional de Justiça; ação de adjudicação compulsória prevista nos artigos 1.417 e 1.418 do Código Civil, no Decreto Lei nº 58/1937, na Lei nº 6.766/79; ação de divisão prevista nos artigos 588 a 598 do Novo Código de Processo Civil e extinção de condomínio prevista nos artigos 1.357 e 1.358 do Código Civil.

³⁴¹ BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁴² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

Sugestão para a regularização – Plano de Ação:

Dependendo do caso concreto, a regularização pode ser feita pela extinção de condomínio, ou pela aplicação do procedimento More ou Gleba legal, ou pela aplicação da regularização fundiária prevista Lei Federal nº 13.465/17 (REURB), entre outros.

Para imóveis em condomínio, com área maior considerada na sua inteireza como rural ou urbana, em que todos os proprietários são donos de uma fração ideal registrada, não havendo posseiros, tampouco títulos pendentes de registro, é possível a regularização através da extinção do condomínio, por escritura pública ou ação judicial, normalmente cumulada com a retificação de área devido a precariedade da descrição do imóvel.

A escritura pública é utilizada quando todos proprietários são maiores, capazes e localizáveis, possuem a fração mínima de parcelamento exigida pela legislação e estão de acordo quanto à repartição dos custos para a medição da área toda e dos quinhões e quanto a localização geográfica de cada quinhão.

Em grande parte dos casos, a regularização pela extinção de condomínio não é factível porque alguns condôminos não são localizados; inexistente consenso; a área maior é caracterizada incorretamente como urbana e rural, pois não é separada conforme a destinação e respectiva lei de zoneamento, porque nenhum condômino está disposto a custeá-la; existem quinhões abaixo da fração mínima permitida e a autoridade competente (Incrá ou Prefeitura) não autoriza o desmembramento; alguns lindeiros não são encontrados para anuírem sobre as confrontações, exigindo-se, portanto, o procedimento de notificação,³⁴³ ou, ainda, é inviável o cumprimento de algum requisito urbanístico, como: não possuem a testada mínima e a metragem de área mínima dos lotes.

³⁴³ Nos termos do § 2º e seguintes do art. 213 da Lei 6.015/73, a notificação pode ser pessoal ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, pode ser feita por solicitação ao Oficial de Registro de Imóveis ou de Títulos e Documentos; podendo ser dirigida ao endereço do confrontante constante do Registro de Imóveis, ou ao próprio imóvel contíguo ou àquele fornecido pelo requerente. Caso o confrontante não seja encontrado ou esteja em lugar incerto e não sabido, promove-se a notificação do confrontante mediante edital, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação. Presume-se a anuência do confrontante se não houver impugnação no prazo da notificação. Havendo impugnação fundamentada por parte de algum confrontante, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a planta e o memorial a fim de que, no prazo de cinco dias, se manifestem sobre a impugnação. Não havendo transação amigável para solucionar a impugnação, o oficial remeterá o processo ao juiz competente, que decidirá de plano ou após instrução sumária, salvo se a controvérsia versar sobre o direito de propriedade de alguma das partes, hipótese em que remeterá o interessado para as vias ordinárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 28 dez. 2020.

Deste modo, a área permanece irregular, ou então a irregularidade é passada adiante a novos adquirentes pela venda de quinhões por contratos particulares que não permitem o registro, ou quando o permitem, deixam de ser voluntariamente registrados para que a regularização seja feita por usucapião de modo a afastar os requisitos urbanísticos e o pagamento de impostos de transmissão.

Para viabilizar um instrumento jurídico adequado a esta realidade social que ao mesmo tempo simplificasse a documentação exigida, impondo celeridade ao processo de regularização e que permitisse aos proprietários de condomínios consolidados estremar sua fração ideal à medida que tivessem recursos disponíveis para a individualização e sem ficarem amarrados ao comparecimento dos demais coproprietários ao ato de localização, o Estado do Rio Grande do Sul criou o procedimento do More Legal³⁴⁴ cujo objetivo é a regularização de imóvel urbano, desde lote e quarteirão, até área total do imóvel; bem como, o procedimento do Gleba Legal³⁴⁵ para a regularização de área rural acima da fração mínima de parcelamento. Adicionalmente, o Gleba Legal exige a confecção de Escritura Pública declaratória de reconhecimento de divisas (art. 756 da CNNR/RS), enquanto que o More Legal exige autorização judicial para o ato e notificações extrajudiciais aos lindeiros quando não encontrados.

Em ambos procedimentos não há a incidência do imposto de transmissão para a abertura de matrícula exclusiva relativa ao quinhão estremado, mas é imprescindível a irreversibilidade, a consolidação do condomínio e a anuência dos confrontantes da área a estremar.

A flexibilização oportunizada por estes institutos se refere: a não necessidade de comparecimento de todos os proprietários da matrícula para estremar apenas a fração ideal de um deles, havendo necessidade da anuência somente dos lindeiros da área de interesse a ser localizada, que podem ser ou não condôminos da área

³⁴⁴ Procedimento previsto nos artigos 737 a 752 da consolidação normativa notarial e registral do Estado do Rio Grande do Sul. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³⁴⁵ Procedimento previsto nos artigos 753 a 764 da consolidação normativa notarial e registral do Estado do Rio Grande do Sul. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

maior onde contida a fração ideal; e, a possibilidade, dependendo do caso concreto, de se evitar a retificação da área maior.

Deste modo, para confirmar a existência de loteamento irregular nas matrículas 26 e 3002 (em vermelho na tabela 5), sugere-se ao Município:

- a) a análise da situação fático-jurídica destes imóveis para identificar os problemas a serem resolvidos, visando a adequação do parcelamento de solo aos requisitos legais urbanísticos, ambientais e sanitários, como:
- características físicas da área, entre elas: localização; dimensão; identificação do zoneamento do imóvel; declividade do terreno; áreas verdes; eventuais questões ambientais e urbanísticas que precisam ser resolvidas, como: necessidade de reflorestamento ou tratamento de resíduos para recuperação ambiental;
 - características da infraestrutura do entorno, como: coleta de lixo, transporte, energia, água, creche, postos de saúde, escolas, os equipamentos públicos existentes;
 - situação jurídica de modo a identificar os envolvidos na irregularidade com respectivo diagnóstico social para verificar se são só os condôminos da matrícula que tiveram sua fração ideal registrada, ou se há outros posseiros sem a possibilidade de registro; o tempo e a natureza da posse para verificar o grau de consolidação; necessidade de demarcação da área ocupada e dos lotes; eventuais ônus/ações reais existentes.

Esta análise é necessária porque é por meio dela, uma vez confirmado o loteamento irregular, que o Município terá elementos para justificar se algumas das etapas previstas no rito do procedimento de Regularização Fundiária (Reurb) previsto pela Lei nº 13.465/2017 poderão ser suprimidas em virtude do saneamento ou inexistência de irregularidades, de modo a apenas ser necessária a elaboração do projeto de regularização fundiária (Reurb) para permitir a titulação dos ocupantes destes imóveis (§ 2º do art. 21 do Decreto nº 9.310/98);³⁴⁶ ou, até mesmo, para recusar a instauração do procedimento de

³⁴⁶ Art. 21. "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, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação

Reurb que também pode ser solicitada por qualquer proprietário da matrícula, além, é claro, pelos demais legitimados estabelecidos no art. 14 da Lei nº 13.465 de 11/07/2017³⁴⁷ ou no art. 7 do Decreto nº 9.310/2018.

b) confirmada a irregularidade, o Município deve notificar o responsável formador do núcleo (loteador irregular) ou os proprietários para providenciarem o registro do loteamento ou desmembramento (art. 38 § 2º da Lei 6.766/79), sob pena de possível enquadramento em crime contra a Administração Pública previsto no art. 50 da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979);³⁴⁸

urbana regularizada. § 1º O termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do caput do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil. § 2º A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto: I - na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e II - quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente. § 3º Na elaboração do projeto de regularização fundiária, fica dispensada a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou do Registro de Responsabilidade Técnica - RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público. § 4º Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana”. BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 12 de julho de 1995.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

³⁴⁷ Art. 14: “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. § 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. § 3º 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.

³⁴⁸ Art. 50: “Constitui crime contra a Administração Pública.
I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;
II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;
III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.
Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

c) desatendida a notificação (art. 40 da lei 6.766/79), o Município deverá regularizar o empreendimento (atividade vinculada) para evitar lesão ao desenvolvimento urbano e aos direitos dos adquirentes de lotes. Para tanto, pode utilizar o procedimento de regularização fundiária previsto na Lei nº 13.465/2017, aplicável a núcleos com características urbanas ainda que situados em imóveis rurais abaixo da fração mínima de parcelamento (art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017³⁴⁹ e do art. 3º, I do Decreto nº 9.310/2018).³⁵⁰ A regularização tem início com a expedição pelo Município de uma portaria de instauração do Reurb que reconhece a ilegalidade e define o tipo de interesse preponderante para fins de Regularização Fundiária Urbana,³⁵¹ se de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E), tendo como critérios o diagnóstico social e o tipo de zona urbana onde localizado a ocupação irregular (ver tópico que descreve o papel do Município). O art. 30, § 2º da Lei nº 13.465/2017³⁵² e o art. 23, § 2º do Decreto nº 9.310/2018

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País”. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

³⁴⁹ 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”. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁵⁰ BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 12 de julho de 1995**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

³⁵¹ Dependendo do Reurb instaurado, a lei autoriza a utilização do dinheiro público para a regularização, com o posterior repasse dos gastos aos beneficiários do assentamento, como no Reurb-E.

³⁵² 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.

- estipulam que a definição do tipo de interesse envolvido no Reurb ou o indeferimento fundamentado da não instauração deve ser realizado em até 180 dias. Em caso de inércia será adotada a modalidade de Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como haverá o prosseguimento automático do procedimento administrativo da Reurb (§ 3º);
- d) o Município indica o agente promotor da regularização; delimita o perímetro urbano envolvido; indica as intervenções necessárias no que se refere ao memorial descritivo, aos desenhos e ao cronograma de serviços e obras a serem realizados; acompanha a elaboração e execução dos projetos e dá a aprovação final com a emissão do auto de regularização fundiária;
- e) em caso de inércia do Poder Público, Lamaina Paiva³⁵³ sugere que terceiros interessados notifiquem o Município e o loteador para constituí-los em mora; e se regularmente notificados, ainda permanecerem inertes, estes terceiros passam a ter legitimidade para postular a regularização pelo More Legal; o que implica, nos termos do art. 738 da CNNR/RS,³⁵⁴ na possibilidade de a

§ 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”. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁵³ PAIVA, Lamaina. **Regularização fundiária: projetos More legal e Gleba Legal**. Disponível em <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2784>. Acesso em: 27 jan. 2021.

³⁵⁴ Art. 738: “Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou, nas hipóteses dos parágrafos 3º e 4º deste artigo, apenas a certidão da matrícula;

II - certidão de ação real ou reipersecutória e de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Registro de Imóveis;

III - planta do imóvel e memorial descritivo, emitidos ou aprovados pelo Município.

§ 1º - Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio;

§ 2º - Na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município;

§ 3º - O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado à população de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União,

autoridade judiciária determinar que o memorial descritivo da divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras seja elaborado pelo Município (art. 738, § 5º da CNNR/RS). Ou na possibilidade de a autoridade judiciária determinar a averbação da identificação de uma ou de cada uma das frações com base na simples anuência dos confrontantes da fração do imóvel que se quer localizar, expressa em instrumento público ou particular com as assinaturas reconhecidas e na identificação da fração por meio de certidão atualizada expedida pelo Município, nos termos do art. 765 da CNNR/RS³⁵⁵ aplicável à localização de áreas em condomínio;

- f) para além deste indicador do Registro de Imóveis que alerta para possível indício de loteamento clandestino a partir da análise da grande quantidade de proprietários em uma mesma matrícula, o Município também pode criar um indicador preventivo a partir da análise da emissão de guias de ITBI, baseado na quantidade ou na frequência de guias emitidas para determinado imóvel, ou na quantidade de transmissões de frações ideais por determinado proprietário (transmitente), ou na visualização da quantidade de proprietários cadastrados para um mesmo imóvel. Desta forma, é

Estado ou Município, ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação;

§ 4º - No caso de que trata o parágrafo anterior, o pedido de registro do parcelamento, além do documento mencionado no art. 18, V, da Lei nº 6.766/79, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidade delegada, da lei de criação e de seu ato constitutivo;

§ 5º - Nas regularizações coletivas, poderá ser determinada a apresentação de memorial descritivo elaborado pelo Município, ou por ele aprovado, abrangendo a divisão da totalidade da área ou a subdivisão de apenas uma ou mais quadras”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³⁵⁵ Art. 765: “Em imóveis situados nos perímetros urbanos, assim como nos locais urbanizados, ainda que situados na zona rural, em cujos assentos conste estado de comunhão, mas que faticamente se apresentam individualizados e em situação jurídica consolidada, nos termos deste Título, o Juiz poderá autorizar ou determinar a averbação da identificação de uma ou de cada uma das frações, observada a presença de:

I – anuência dos confrontantes da fração do imóvel que se quer localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso com as assinaturas reconhecidas, entendidos como confrontantes aqueles previstos no § 10 do art. 213 da Lei nº 6.015/73;

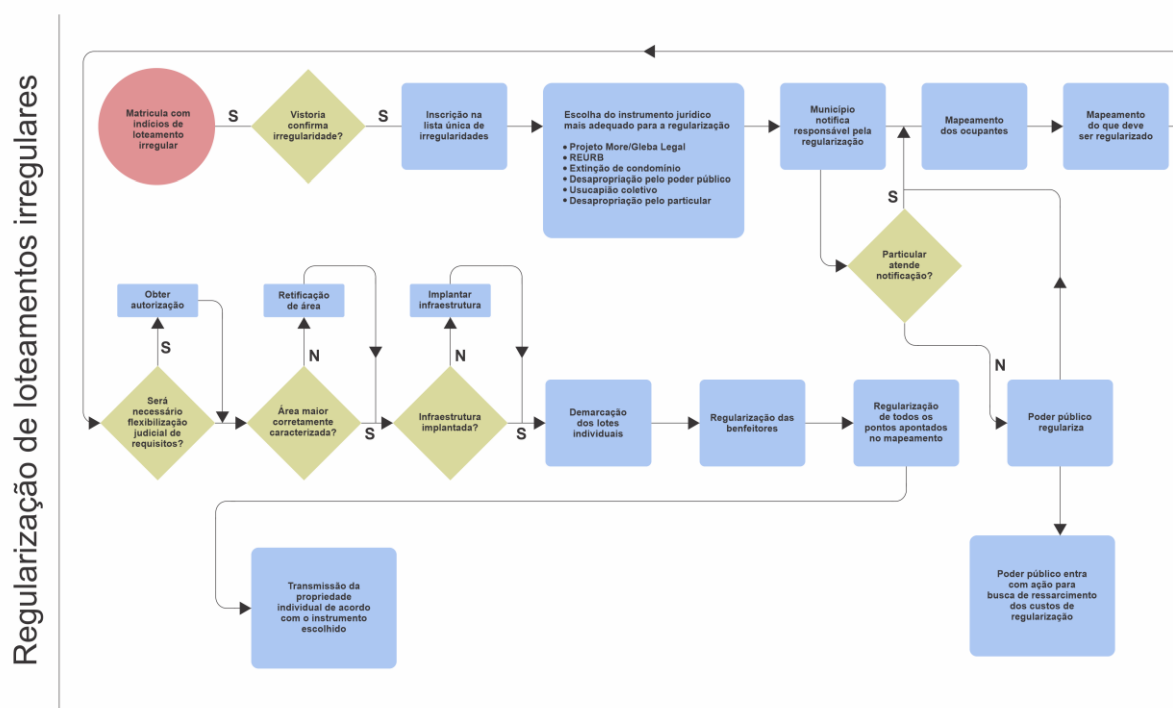
II – a identificação da fração de acordo com o disposto no art. 176, II, ‘3’, ‘b’, e art. 225 da Lei nº 6.015/73, por meio de certidão atualizada expedida pelo Município”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

possível atuar preventivamente na detecção ou até mesmo na correção de loteamentos clandestinos, pois ao se implantar um sistema de controle deste tipo, com uma análise qualificada dos dados, poder-se-á barrar a emissão e o recolhimento da guia de ITBI, bem como a confecção de escrituras ou contratos que entabulassem o negócio irregular.

5.2.5.1 Síntese para a regularização dos loteamentos particulares

A Figura 18 apresenta um fluxograma simplificado das ações para a regularização dos loteamentos irregulares causados por particulares.

Figura 18 - Fluxograma para a regularização dos loteamentos particulares



Fonte: elaborado pela autora.

5.2.6 Ausência de tombamento de imóveis do Núcleo Histórico

O município sob análise possui um verdadeiro tesouro no centro da cidade, o Núcleo Histórico de Triunfo/RS. As diversas construções existentes, entre elas a Casa de Bento Gonçalves, contam a história ocorrida à época da Revolução Farroupilha,

movimento de independência da Província do Rio Grande do Sul frente ao Império do Brasil.

Conseqüentemente, com o intuito de preservar a memória, esses imóveis localizados na região descrita pelo inciso I do art. 106 da Lei Complementar Municipal nº 5 de 10/10/2006³⁵⁶ foram tombados por legislação específica e passaram a integrar o Patrimônio Histórico e Nacional.

O tombamento é uma limitação administrativa *propter rem* que deve ser averbada na matrícula do imóvel que se quer proteger para publicidade *erga omnes* porque, em virtude da proteção especial dada pelo art. 17 do Decreto Lei nº 25 de 30/11/1937³⁵⁷ e pelo art. 112 da Lei Complementar Municipal nº 5 de 10/10/2006,³⁵⁸ passa-se a exigir do particular a prévia autorização da Administração Pública, em especial do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE), para qualquer construção adicional, demolição, reforma ou alteração de suas características e a comunicação ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico

³⁵⁶ Inciso I do art. 106: “A Zona Urbana Intensiva da Sede (ZUI 1) será subdividida nos seguintes setores: I - Núcleo Histórico (NH): Inicia na interseção da Rua Gen. Flores da Cunha com a Rua Tiradentes, onde segue no sentido LESTE pelo Rua Gen. Flores da Cunha e sua continuação pela Rua Padre Tomás Clark até o ponto c 50,00m do alinhamento Leste do Rua João Pessoa, onde segue no sentido NORTE por este alinhamento até atingir o prolongamento da diviso SUL da Praça Pe. Clemente, seguindo todo a linha divisório da área da praça até encontrar a Rua Marechal Deodoro da Fonseca, onde segue no sentido OESTE por uma linha imaginária até a intersecção com a Rua Tiradentes de onde toma a direção Sul até encontrar a Rua Gen. Flores da Cunha, conforme Mapa 2 constante deste Plano Diretor”. TRIUNFO. **Lei Complementar de Triunfo nº 5, de 10 de setembro de 2006**. Institui a revisão do Plano Diretor do Município do Triunfo. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/lei-complementar/2006/1/5/lei-complementar-n-5-2006-institui-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-triunfo?q=05>. Acesso em: 07 jun. 2019.

³⁵⁷ Art. 17: “As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa”. BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 03 mar. 2021.

³⁵⁸ Art. 112: “No Núcleo Histórico (NH), nenhuma construção, demolição, reforma ou alteração poderá ser iniciada sem prévia autorização da Administração Pública. § 1º Nesta Zona será aplicada a Legislação de Proteção aos Bens Culturais, em especial do Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, que organiza o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. § 2º Não será permitido uso de marquise sobre o passeio público. § 3º As edificações divisas a prédios ou monumentos históricos terão recuo frontal mínimo de 1,50 metros em relação a estes.” TRIUNFO. **Lei Complementar de Triunfo nº 5, de 10 de setembro de 2006**. Institui a revisão do Plano Diretor do Município do Triunfo. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/lei-complementar/2006/1/5/lei-complementar-n-5-2006-institui-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-triunfo?q=05>. Acesso em: 07 jun. 2019.

Nacional (IPHAN) em caso de transferência do bem (§ 1º do art. 13 do referido decreto-lei).

O não conhecimento da limitação imposta, restritiva dos poderes de disposição da propriedade privada e do valor econômico do bem, pode ocasionar litígios em transmissões imobiliárias e ineficiência na vigilância e na proteção do patrimônio histórico e cultural de toda coletividade porque eventuais adquirentes ou terceiros de boa-fé não poderão ser responsabilizados por danos ou pela destruição de tais construções se não tiveram conhecimento do tombamento.

Constata-se que, apesar da vigência da legislação e da importância da matéria, a proteção prevista nos referidos artigos não foi concretizada; o que implica na necessidade de regularizar a situação. Propõe-se que se faça da seguinte forma:

- a) inventário pelo Município dos imóveis localizados no Núcleo Histórico passíveis de proteção histórica;
- b) notificação pelo Município dos proprietários dos imóveis envolvidos para anuírem ao tombamento (início do processo de tombamento), dando-lhes prazo de 15 dias para impugnação (art. 9 do Decreto Lei nº 25 de 30/11/1937);
- c) requerimento do Município, simultâneo à notificação dos proprietários, ao Registro de Imóveis para a averbação do tombamento provisório na matrícula dos imóveis envolvidos, nos termos do art. 10 do Decreto Lei nº 25 de 30/11/1937 e procedimento previsto no art. 601 do CNNR/RS;³⁵⁹

³⁵⁹ Art. 601 – As averbações de tombamento de imóvel serão efetuadas mediante pedido do interessado, instruído com certidão do correspondente ato administrativo ou legislativo ou de mandado judicial, ou com cópia do ato oficial correspondente, conforme o caso, com as seguintes e mínimas referências:

I – à localização do imóvel e sua descrição, admitindo-se esta por remissão ao número da matrícula ou transcrição;

II – às restrições a que o bem imóvel está sujeito;

III – quando certidão de ato administrativo ou legislativo, à indicação precisa do órgão emissor e da lei que lhe dá suporte, bem como a natureza do ato, se tombamento (provisório ou definitivo), ou forma diversa de preservação e acautelamento de bem imóvel reconhecido como integrante do patrimônio cultural.

IV – quando mandado judicial, à indicação precisa do juízo e do processo judicial correspondente, à natureza do provimento jurisdicional (sentença ou decisão cautelar ou antecipatória) e seu caráter definitivo ou provisório, bem como à especificação da ordem do juiz do processo em relação ao ato de averbação a ser efetivado;

V – na hipótese de tombamento administrativo, provisório ou definitivo, às declarações dos órgãos ambientais municipais ou estaduais onde reste afirmada a existência de área contaminada ou sob investigação, à notificação efetivada dos proprietários. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

- d) não havendo impugnação, Município solicita ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por simples despacho, a inscrição do tombamento no Livro do Tombo Histórico (art. 4, alínea 2 do decreto-lei em análise);
- e) se houver impugnação, a autoridade solicitante oferece as contrarrazões sustentando o tombamento e envia todo o processo ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que, em 60 dias, proferirá decisão a respeito, sendo que não caberá recurso dessa decisão;
- f) confirmado o tombamento, o Município solicita ao Registro de Imóveis, nos termos do art. 13 do decreto-lei nº 25/1937,³⁶⁰ a averbação do tombamento definitivo na matrícula imobiliária.

5.2.6.1 Síntese para regularização dos imóveis tombados

A Figura 19 apresenta um fluxograma simplificado para regularizar a proteção dos imóveis localizados no Núcleo Histórico de Triunfo/RS que integram o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

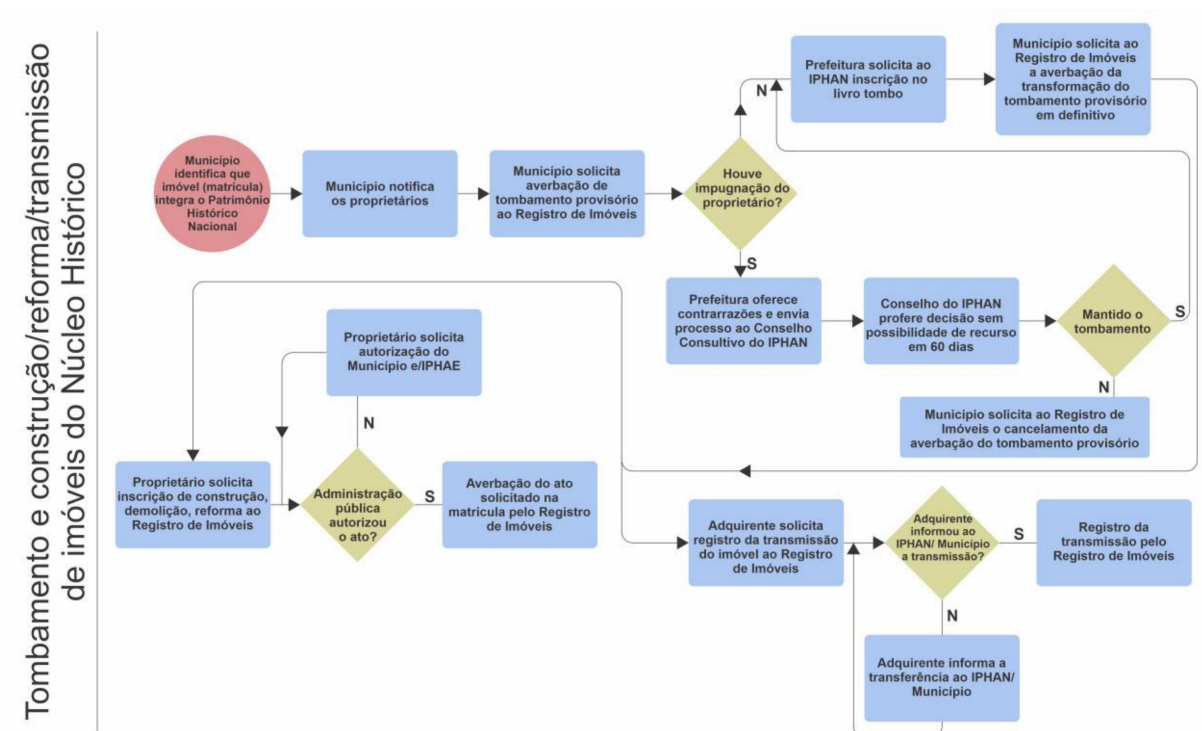
³⁶⁰ **Art. 13:** “O tombamento definitivo dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio.

§ 1º No caso de transferência de propriedade dos bens de que trata este artigo, deverá o adquirente, dentro do prazo de trinta dias, sob pena de multa de dez por cento sobre o respectivo valor, fazê-la constar do registro, ainda que se trate de transmissão judicial ou causa mortis.

§ 2º Na hipótese de deslocação de tais bens, deverá o proprietário, dentro do mesmo prazo e sob pena da mesma multa, inscrevê-los no registro do lugar para que tiverem sido deslocados.

§ 3º A transferência deve ser comunicada pelo adquirente, e a deslocação pelo proprietário, ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentro do mesmo prazo e sob a mesma pena”. BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 03 mar. 2021.

Figura 19 - Fluxograma para a regularização dos imóveis tombados



Fonte: elaborado pela autora.

5.2.7 Irregularidades no Registro de Imóveis

Visando aprofundar a análise dos problemas fundiários de Triunfo/RS, comparou-se os dados dos relatórios digitais especialmente criados e extraídos do acervo do Registro de Imóveis para o diagnóstico desta pesquisa com as informações contidas nos documentos físicos das matrículas imobiliárias (fichas em papel representativas de imóveis).

Tal comparação permitiu identificar disfuncionamentos internos no Cartório Imobiliário referente à inserção de dados no acervo digital e à fragilidade do procedimento de qualificação registral referente às localizações de parcela pelo Projeto More Legal.

A partir desta constatação foram adotados planos de ação para inserir as informações faltantes no acervo digital que existiam em meio físico, mas que até então não foram inseridas no sistema informático da Sky; ou para ajustar as informações inseridas para não gerar distorções quando da extração dos relatórios digitais, como as detectadas na tabela 5 referentes à diferença entre o número de proprietários de uma matrícula apontado pelo sistema e aquele obtida na análise da matrícula física.

Conclui-se, portanto, que até a completa implantação do plano de ação corretivo abaixo para o saneamento das irregularidades internas ao cartório, as análises não podem ser baseadas exclusivamente em dados do sistema digital, devendo ser confrontadas com as matrículas físicas.

Descrição das irregularidades então ocorridas:

- a) preenchimento incompleto de informações necessárias à lavratura de atos no sistema informático Sky do Cartório, verificada pela ausência de dados nos campos pré-selecionados dos relatórios criados para fundamentar este trabalho, tais como: nº do processo de aquisição por usucapião, localidade, tipo de imóvel (urbano ou rural), bairro, cadastro fiscal, CCIR, dados do cônjuge do proprietário, etc.

Regularização:

- inserção dos dados faltantes no sistema informático Sky à medida do processamento de novas solicitações do usuário e da existência da informação na ficha física. Em alguns casos, a inserção está sendo feita em lote, como nos casos do nº do processo de usucapião, encerramento parcial de matrícula e outros;
 - criação de novo campo de preenchimento obrigatório denominado “nº da sentença” na minuta de registro da usucapião para permitir buscas rápidas, pois antes a informação estava somente no texto do registro, de demorado e difícil acesso;
- b) determinados documentos apresentavam localização de áreas urbanas pelo Projeto More Legal sem a prévia autorização do Judiciário e sem o rigor necessário ao controle tanto da anuência dos lindeiros da área a localizar, como da existência de ocupação em situação consolidada, acarretando a aplicação subsidiária do Projeto Gleba Legal em praticamente todos os casos para afastar a autorização do Judiciário. Ex: disfuncionamentos constatados a partir da análise da matrícula 4689 e comunicados ao Juiz Diretor do Foro de Triunfo/RS pelo ofício nº 229/2018;

Regularização:

- para evitar tais irregularidades, atualmente emprega-se maior rigor na qualificação registral para verificar: se efetivamente a área a estremar é consolidada, fato esse corroborado por declaração do Município; se não é oriunda de loteamento clandestino; se estão presentes os requisitos

necessários à aplicação subsidiária do Gleba Legal para evitar a necessidade de autorização judicial; se a área maior onde está inserida a fração ideal a localizar é integralmente urbana; se houve a anuência de todos lindeiros; se foram cumpridos os requisitos urbanísticos de parcelamento e uso de solo e a fração mínima de parcelamento.

c) falta de preenchimento ou preenchimento errôneo do CPF dos proprietários no sistema informático de Cartório Sky. Quando não preenchido o nº de CPF da parte, o sistema Sky automaticamente gera um CPF sequencial de 4 dígitos (dependência 99). Posteriormente, se outro ato fosse feito pela mesma pessoa, novamente sem o preenchimento do CPF, o sistema automaticamente lhe gerava outro nº de CPF de 4 dígitos para essa mesma pessoa; ou ainda, mesmo que fosse preenchido o nº de CPF correto de 11 dígitos (dependência 00) no segundo ato, mas sem a associação deste novo nº ao primeiro nº de CPF criado, o sistema não percebia que se tratava da mesma pessoa e não descontava da área original de sua propriedade a área transmitida pelo segundo ato; interpretando como se houvesse a inserção de duas novas pessoas diferentes na matrícula: o mesmo vendedor, lançado duas vezes, com um novo CPF (2ª pessoa fictícia) e o comprador, acarretando:

- resultados errôneos no processamento de buscas e de indisponibilidades. Como a base de dados está preenchida com CPFs incorretos, a busca de bens se restringe ao nome do proprietário. Caso haja algum erro de grafia no nome, o bem não será encontrado, pois a outra possibilidade de busca por CPF restará infrutífera em virtude da incorreção do CPF no sistema;

Regularização:

Para mapear e solucionar o problema da existência de CPFs diferentes cadastrados para mesma pessoa, em atos do livro nº 2 - Registro Geral e do livro nº 3 – Registro Auxiliar, foi criado relatório Sky denominado “Cadastros para Geminação de Partes”, contendo as seguintes informações: nome do proprietário; quantidade de CPF diferentes encontrados para este nome e lista de ocorrências que detalha o nº de CPF utilizado, o nº ato e a respectiva matrícula em que foi utilizado.

Percebeu-se, então, que a irregularidade destacava 6.715 proprietários, que foram separados em blocos. Para o saneamento foi adotada a solução abaixo:

- i. ao existir apenas 1 CPF/CNPJ válido e demais inválidos³⁶¹ para o mesmo nome, a solução foi unificar todos os CPF/CNPJ no cadastro válido;
- ii. ao existir mais de um CPF/CNPJ válido (mesmo CPF/CNPJ válido e dependências diferentes) e demais inválidos para o mesmo nome, a exemplo de casos antigos em que a mulher casada adotava o CPF do marido e posteriormente passou a ter o seu próprio; a solução adotada foi apenas *geminar*³⁶², juntando as informações de CPF/CNPJ's para aquele nome; para posteriormente, verificar de forma manual qual o CPF/CNPJ considerado correto para a unificação do cadastro;
- iii. ao existir CPF/CNPJ válidos e iguais para o mesmo nome, a solução adotada foi agrupar todos os cadastros, mantendo-se um único cadastro para aquele nome;
- iv. ao existir apenas cadastros inválidos de CPF/CNPJ para mesmo nome, a solução adotada foi unificar no último cadastro inválido do nome identificado com dependência 99;
- v. ao existir mais de um CPF/CNPJ válido (CPF/CNPJ válidos diferentes, mas sem dependências), a exemplo de pessoas homônimas, a solução adotada foi não executar procedimento de unificação e geminação automáticos; para posteriormente, se verificar de forma manual a possibilidade de unificação do cadastro para os casos de se tratar de mesma pessoa;

Após o processamento dos itens i) a v) foi emitido novo relatório que ainda indicava haver potencial irregularidade no cadastro de 652 proprietários. Esta listagem foi verificada e corrigida de forma manual pelos escreventes do cartório.

³⁶¹ Como CPF/CNPJ válido se entende aquele com 11 dígitos e inválidos os demais.

³⁶² Geminar significa agrupar, ou seja, havendo mais de um CPF/CNPJ válido de 11 dígitos para determinada pessoa ou empresa, o sistema agruparia todas as informações em um único cadastro. Já na unificação, a informação válida (CPF/CNPJ de 11 dígitos) é sobrescrita sobre a inválida (CPF/CNPJ diferente de 11 dígitos).

- d) matrículas cujo somatório das frações ideais de cada proprietário supera a área tabular do imóvel, ou seja, o somatório de participação dos proprietários é maior que 100%;

Regularização:

Para identificar o universo de matrículas cujo somatório das frações ideais de cada proprietário supera a área tabular do imóvel (somatório de participação dos proprietários é maior que 100%) foi criado um relatório Sky³⁶³ denominado “Matrículas com participação maior que 100%”, contendo as seguintes informações: nº da matrícula, área total da matrícula e somatório da participação de todos os proprietários.

Constatou-se, em relatório gerado em 13/04/2021, a existência de 2.981 matrículas com esta irregularidade. Entre as causas identificadas desta irregularidade estão:

- a utilização de CPF/CNPJ inválidos que fazem com que o sistema contabilize como proprietário alguém que já transmitiu seu quinhão (problema descrito no item c) porque como o sistema não reconhece que o vendedor do 2º ato é a mesma pessoa cadastrada como proprietário no 1º ato, não desconta da área maior de sua propriedade a fração ideal transmitida, mantendo-se, ainda, como proprietário alguém que já transmitiu seu quinhão;
- erros na indicação da qualidade de participação do cônjuge no ato, se coproprietário ou mero anuente, proporcionando repercussões distintas no tocante à transmissão de área;
- erros de digitação da área da matrícula ou de transmissões;
- utilização errônea de unidade de medida para a área do imóvel ou das transmissões posteriores (área em m² quando o correto é hectares);
- matrículas que foram encerradas parcialmente, mas sem ter sido processado o respectivo desconto de área na matrícula-mãe original (problema descrito no item e).

³⁶³ Relatório denominado matrículas a geminar com as seguintes informações: livro, nº da matrícula, série, nome do proprietário, quantidade de CPF/CNPJ, lista de ocorrências com o CPF e nº de registro deste proprietário.

A correção destas irregularidades continua sendo feita manualmente e no momento em que manipulada uma matrícula imobiliária para atender às solicitações do usuário.

- e) matrículas encerradas parcialmente por localização, desmembramento ou outro motivo, gerando a abertura de nova matrícula para a parte destacada, mas sem ter sido processado o respectivo desconto de área na matrícula-mãe original;

Regularização:

Para identificar o universo de matrículas envolvidas nesta situação, foi criado relatório Sky denominado “Matriculas sem Partes” com a relação das matrículas em que foi utilizado o código de minuta de encerramento parcial.

Em relatório gerado em 26/02/2021, foram detectadas 37 matrículas com esta irregularidade; cuja causa identificada foi a não qualificação das partes envolvidas na localização no ato de encerramento parcial, o que impedia a vinculação para o desconto de área na matrícula-mãe. Todos os casos foram corrigidos em lote, manualmente, com a inserção da qualificação das partes.

6 CONCLUSÕES

A primeira constatação desta pesquisa é a de que a Política Nacional de Regularização Fundiária e o controle dos resultados das ações planejadas de regularização não são construídos a partir de informações robustas sobre os aglomerados subnormais (ocupações irregulares) e outras precariedades fundiárias.

Utilizam-se dados defasados de censos demográficos do IBGE que não mensuram as irregularidades fundiárias em todos os municípios brasileiros; a coleta e a caracterização das irregularidades dependem de vistorias *in loco*; e, normalmente os estudos sobre irregularidades se restringem a regiões metropolitanas, ou a municípios com população superior a 150 mil habitantes.

As precariedades fundiárias existentes não são sistematizadas em uma base de dados única, padronizada, de consulta em tempo real, com abrangência municipal; e assim, as oportunidades de otimização de recursos e melhoria da assertividade e eficiência no tratamento das irregularidades se perdem, porque os impactos percebidos por outras instituições envolvidas diretamente na correção dos fatos e dos documentos relativos aos imóveis, Registro de Imóveis, Ministério Público e Judiciário, são desconsiderados no plano de regularização fundiária elaborados pelos municípios.

Ainda grave, tampouco são definidos indicadores para o monitoramento dos resultados, tornando deficiente a fiscalização e o exercício da cidadania sobre o sucesso do plano proposto.

Deste modo, uma providência premente e assertiva conduz ao desenvolvimento de uma plataforma comum para a integração dos dados do acervo do Cartório de Registro de Imóveis aos dados do cadastro imobiliário do Município, com a definição das variáveis indicativas de irregularidade (como a quantidade de proprietários do imóvel, nº de ações de usucapião na região etc.). O sistema organizar-se-ia de tal forma a que fosse possível a inserção dos conflitos fundiários percebidos pelo Judiciário ou Ministério Público. A adoção de um banco de dados assim completo aprimorará a qualidade e manter-se-á atual em relação às informações disponíveis sobre as irregularidades fundiárias, permitindo o tratamento precoce, ações de fiscalização e a construção de políticas públicas mais eficientes.

A segunda constatação desta pesquisa é a de que as consequências das precariedades fundiárias apontadas no diagnóstico permeiam não só a Política

Urbana, mas também afetam outras políticas públicas, como a Habitacional, a Social, a Cultural, a Ambiental e a Econômica; com impactos diretos nos direitos individuais e coletivos tutelados tanto pela Economia, como por diversos ramos do direito, entre eles: o público, o privado, o notarial e registral, o imobiliário, o ambiental, o urbanístico, o penal e o constitucional.

As repercussões, nada desprezíveis, vão de terras mal aproveitadas e sem qualquer função social, ao nefasto costume de se viver na ilegalidade; passam pelo descaso com o patrimônio público, pela perda da memória de um povo, pela degradação ambiental exterminadora de futuro e desaguam em uma desigualdade sistêmica inibidora de justiça e de qualquer perspectiva de crescimento social e econômico.

Estes efeitos podem ser vistos na ampla gama de irregularidades detectadas em Triunfo/RS, em apertada síntese: a) bens de valor histórico cultural sem tombamento regular que são sujeitos à destruição; b) análises e ações estruturadas partem de informações erradas ou incompletas provenientes de banco de dados disfuncional, como o do Registro de Imóveis no tocante aos CPFs dos titulares de domínio, ou o do cadastro fiscal Municipal limitador de IPTU a algumas regiões; c) descontrole na gestão do patrimônio público em virtude: da ausência de inventário patrimonial; da não regularização da aquisição de domínio por ausência de registro de loteamentos, de doações, de desapropriações, de ações de discriminação de terras; do desconhecimento da localização dos imóveis (descrição precária sem indicação de limites, bens em condomínio) que os sujeitam à usucapião; da não inscrição da destinação pública afeta ao imóvel, imprescindível ao controle de disponibilidade em transmissões; e, da não regularização e inscrição de benfeitorias públicas no fôlio real; d) procedimentos ineficientes de fiscalização e responsabilização de condutas oportunistas potencializados: pelo desconhecimento de leis e processos, pela inércia na propositura de ações de responsabilização e recuperação de valores gastos com a regularização e pela não transparência dos resultados (orçamento disponível e realizado, valor gasto e recuperado); e) deficiências administrativas e financeiras relacionadas à política de regularização fundiária, como: ausência de recursos depositados no FMD, uso de instrumentos individuais de regularização ao invés de coletivos, regularização focada no lote e não na área maior ocupada irregularmente; e ainda, f) deficiências administrativas e financeiras relacionadas à política de habitação, como: utilização da concessão de

uso ao invés da outorga de propriedade, projetos habitacionais realizados em áreas não demarcadas (área maior e lotes individuais), descontrolado do programa habitacional (universo de ocupantes) em virtude das comercializações ilícitas, das subdivisões de lotes e da não fiscalização.

A terceira constatação é a de que os parcelamentos irregulares de solo (loteamentos irregulares), que são a principal causa da formação dos assentamentos precários, são fortemente influenciados: 1) pela legislação, devido a: a) leis não adequadas à realidade social e econômica dos destinatários, a exemplo da fração mínima de parcelamento rural, ou das áreas públicas exigidas quando do registro de loteamento urbano; b) leis meramente formais, nunca cumpridas ou fiscalizadas, a exemplo do FMD ou da não incorporação de benfeitorias da concessão de uso; c) lacunas legislativas, como as que impedem a caracterização objetiva dos loteamentos irregulares; 2) pela escolha e forma de aplicação *in concreto* de instrumentos jurídicos, devido a: a) utilização de instrumentos jurídicos que privilegiam a posse em detrimento da propriedade, apesar desta trazer mais benefícios sociais e econômicos do que aquela, a exemplo da concessão de uso; b) utilização de instrumentos jurídicos de regularização individual ao invés da coletiva (extinção de condomínio, More ou Gleba Legal, usucapião) para a demarcação do quinhão adquirido ou para a transformação de posse em propriedade, repassando ao adquirente de boa-fé, de forma imprópria, os custos devidos pelo transmitente para o registro regular do loteamento, tais como: mapa e memorial descritivo para a demarcação dos lotes, aprovações na Prefeitura e na Metroplan, destinação de área para serviços públicos e lazer, instalação de infraestrutura de água, luz, esgoto e abertura de matrículas; c) falhas na aplicação dos instrumentos jurídicos, como: a concessão do direito real de uso em imóvel com descrição precária, ou em área maior não demarcada; a ausência de registro do direito real de uso na matrícula para plena eficácia do direito; reiteradas transmissões de frações ideais realizadas por um mesmo proprietário com a correspondente emissão de guias de ITBI, ou a confecção e registro de escrituras sem a detecção de indícios de loteamento irregular que deveriam bloquear tais transmissões.

A quarta constatação é a de que há evidências que confirmam a hipótese inicial de que a atividade registral institucional pode, a partir da utilização e compartilhamento de dados do seu acervo imobiliário, fornecer subsídios à tomada de decisão dos gestores municipais na condução de políticas de gestão imobiliária e que tal atuação

permite reduzir o tempo de tratamento e os custos envolvidos na regularização fundiária.

Verifica-se que parte do aumento de eficiência se deve ao direcionamento de ações para a solução de precariedades fundiárias, viabilizado pela análise e discussão interorganizacional dos relatórios do Registro de Imóveis e dos comparativos realizados a partir destas informações.

Entre os relatórios e comparativos que propiciam este incremento de eficiência estão: a) Relatório sobre os imóveis adquiridos por Usucapião e Relatório sobre os imóveis estremados pelo Projeto More e Gleba Legal. Ambos permitem a identificação de áreas geográficas com grande incidência de ocupações que poderiam justificar a adoção de um procedimento coletivo de regularização fundiária; b) Relatório totalizador de proprietários e Relatório matrículas e proprietários. Estes, por sua vez, permitem a identificação de áreas com indícios de loteamento irregular a partir da grande quantidade de condôminos existentes em determinado imóvel (matrícula); c) Relatório de loteamentos que permite rastrear se as áreas públicas adquiridas pelo ato de registro do loteamento passaram, ou não, a integrar o patrimônio do Município por meio de matrículas individuais; d) comparativo entre os imóveis identificados pelo Ofício Imobiliário como de propriedade do Município e os inventariados faticamente ou os que integram os bens públicos listados pela Secretaria Municipal de Patrimônio; e) comparativo entre os bens tombados inscritos no Livro do Tombo Histórico e os imóveis com os tombamentos averbados na matrícula imobiliária.

A comprovar os ganhos associados ao direcionamento de ações de regularização fundiária a partir destes relatórios e comparativos, citam-se três evidências.

A primeira evidência está relacionada à identificação de áreas pelo Ofício Imobiliário que podem ser objeto de um procedimento coletivo de regularização, por meio da adoção, entre outras formas, da usucapião coletiva ou da regularização fundiária prevista na lei nº 13.465/17. Exemplo: as áreas do bairro Olaria (Rua Major Edmund Arnt, Rua Intendente Silvio Oliveira Gonçalves, Rua Simão Kappel e Rua João Branco) com alto índice de usucapião, ou aqueles imóveis com mais de 30 proprietários indicados na tabela 5.

Nos casos retro mencionados, a regularização executada mediante um procedimento coletivo: a) amplia a extensão dos efeitos da propriedade a toda uma área ocupada irregularmente e não só a um lote; b) permite abrandar uma

desigualdade social sistêmica, identificada na inviabilidade econômica de que outros ocupantes situados na mesma região irregular têm para regularizarem sua posse, transformando-a em propriedade, em virtude do custo individual envolvido (custas judiciais, assessoria de advogado, contratação de técnicos para a medição da área); c) reduz o número de ações individuais processadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público, o que além de economizar recursos inerentes à movimentação do aparato estatal, também proporciona maior eficiência e eficácia às ações de regularização fundiária; d) impede o avanço da degradação ambiental sobre uma área mais extensa; fatores essenciais de celeridade para que o processo de regularização fundiária possa fazer frente ao avanço descontrolado e exponencial das ocupações irregulares.

A segunda evidência está relacionada à identificação pelo Ofício Imobiliário de ativos não integrados ao patrimônio público, a exemplo dos 186.414,58m² que, embora adquiridos por lei pelo registro de loteamentos, ainda não tiveram o domínio do Município reconhecido em matrícula própria.

A correção desta distorção, com a formalização da titularidade pública, permite ao Município a utilização destas áreas para proporcionar bem-estar aos seus cidadãos, assegurando-lhes acesso a outros direitos fundamentais porque poderá destiná-las a instalação de programas habitacionais, ou a instalação de serviços públicos, ou de lazer. Consequentemente, ampliando a circulação de riqueza e viabilizando o exercício da função social do imóvel e do interesse público propiciado pelo incremento patrimonial.

A terceira evidência está relacionada ao fato de que os relatórios, além de fornecerem subsídios para a condução de políticas públicas, contribuem para a construção de instituições eficazes e seguras porque identificam precariedades não percebidas individualmente por cada organização envolvida no procedimento de regularização, permitindo a elaboração de procedimentos internos de correção. Citam-se, como exemplos, os disfuncionamentos internos do cartório percebidos quando do aprofundamento da análise dos relatórios do Registro de Imóveis, a identificação de poucas benfeitorias averbadas nos imóveis públicos etc.

Relatórios similares podem ser extraídos por outros escritórios de Registro de Imóveis presentes em outros Municípios, provavelmente sem qualquer custo de desenvolvimento informático ao titular da serventia, de modo a haver ganhos de eficiência associados à capitalização da forma de diagnóstico utilizada e das soluções propostas, pois há chances de os problemas detectados serem comuns a outros

cartórios e cidades. Cita-se, como exemplo, a distorção gerada sobre o número de proprietários de uma matrícula ocasionada pela geração de CPF automático; problema que eventualmente pode se repetir em cartórios que utilizam o mesmo sistema informático.

Portanto, a atividade registral institucional ao analisar criticamente os dados do acervo imobiliário, confeccionando e compartilhando relatórios, possibilita maior conectividade entre as instituições, que induzem, conseqüentemente, ao direcionamento mais eficaz das ações de tratamento, indo ao encontro dos objetivos ODS nº 11 e nº 16, no sentido de tornar as cidades e os assentamentos humanos mais seguros e sustentáveis e as instituições mais eficazes.

A quinta constatação é a de que a interação entre as instituições influencia diretamente os custos da regularização fundiária porque o compartilhamento de informações permite a detecção precoce de novas irregularidades; reduz o grau de consolidação da ocupação, que por sua vez abrandava os recursos, os esforços e a complexidade requeridos para a regularização em virtude do menor número de ocupantes e da menor degradação ambiental e sanitária. Com ela; é possível otimizar as ações de regularização, contribuindo para frear o avanço exponencial das irregularidades fundiárias por meio da redução da assimetria de informações que prejudicam a fiscalização plena e o controle efetivo das atividades que estão sendo executadas.

Além disso, a titulação da propriedade, por melhor definir o direito existente dos ocupantes de comunidades carentes, proporciona: maior segurança jurídica às transações, reduzindo seus custos; a valorização do ativo (em torno de 25%); o incremento de renda aos proprietários (entre 20% a 32% da renda domiciliar *per capita*) e sua inclusão na cidade formal, facilitando-lhes o acesso a outros mercados de serviços, consumo e crédito.

Portanto, em face das evidências, forçoso é concluir que a atividade registral institucional pode contribuir, de maneira significativa, para o desenvolvimento econômico sustentável das cidades, para a redução de desigualdades sociais e para o combate à pobreza.

Entretanto, para a materialização do desenvolvimento, especialmente em Triunfo/RS com seu elevado PIB e baixo IDH, é necessária a criação de um canal de diálogo entre as instituições, com vistas à análise das sugestões propostas e, até mesmo, seu incremento ou substituição por outras mais eficazes.

Restou demonstrado que unir inovação, conhecimento e cooperação entre as instituições aprimora a solução dos problemas fundiários; além de estimular a economia local; incrementar a arrecadação fiscal e aperfeiçoar a gestão urbana, beneficiando não só o indivíduo, mas toda a coletividade.

A interação entre as instituições oportuniza o alinhamento de diretrizes, objetivos e ações de regularização e a adaptação dos procedimentos *intra* e *inter* organizacionais para contornar eventuais ineficiências procedimentais. Além disso, viabiliza outras ações complementares, como: a) a criação de lista única de prioridades no tratamento de irregularidades fundiárias; b) a eleição de uma área para regularização coletiva para capitalizar experiências e identificar eventuais dificuldades na implantação das ações; c) a criação de um sistema de reconhecimento de “boas práticas” para incentivar os cartórios e os municípios na aplicação da regularização fundiária; d) a criação de instâncias de discussão com reuniões periódicas e com a participação de atores estatais (Metroplan, Município, Ministério Público, Judiciário e Cartórios) e não estatais (empresas de infraestrutura, assistência social, associações de moradores, topógrafos); e) a criação de fóruns para a troca de experiências entre Municípios bem sucedidos na regularização; f) a criação de indicadores para o acompanhamento do tempo necessário à regularização (prazo de aprovação de projetos e adequação da infraestrutura); g) a criação de indicadores para o acompanhamento do êxito na busca de ressarcimento dos custos com a regularização (valor pleiteado na ação de ressarcimento *versus* o que foi efetivamente ressarcido); h) a pré-qualificação de fornecedores pelo ente público para o barateamento do custo do serviço para a população voltados à medição de áreas, fornecimento de infraestrutura e confecção de documentações.

O objetivo do compartilhamento de informações não é a busca por responsáveis ou culpados, mas sim encontrar formas inovadoras de solução, com vistas a evitar a proliferação de novas irregularidades e acelerar o tratamento do passivo, talvez não do modo ideal, mas do alcançável ante os recursos disponíveis.

É de ressaltar que as soluções propostas não implicam impunidades às condutas ilegais, pois o Judiciário é o único legitimado a afastar, mediante fundamentação, uma lei vigente, mas sim autorizar uma solução alternativa razoável para os envolvidos na precariedade, dentro, é óbvio, dos limites aceitáveis por cada instituição individualmente.

Repise-se, por oportuno, o caso dos loteamentos irregulares causados pela própria Administração Pública (bairro Creche), onde a retomada dos imóveis causará mais dano do que benefícios. Talvez se conclua que os ocupantes não são carentes e que, realmente, houve um desvirtuamento do programa; ou que até tenha havido alguma improbidade, mas economicamente mais rentável e socialmente aceitável, será outorgar-lhes a propriedade de uma área pública, abandonada por não ser fiscalizada, do que o embate de longas e dispendiosas disputas judiciais que ao cabo podem ser ineficazes e sem os efeitos positivos da propriedade formal. Haveria como consequências a fixação do potencial econômico do ativo, a transformação do ativo em bem fungível, a integração às regras para a disponibilidade do bem, a responsabilização e integração das pessoas e a proteção das transações.

De todo o estudo sobressai a urgência na implantação de ações que promovam o resgate da confiança e da credibilidade da sociedade para com os órgãos públicos e seus agentes no tocante à: a) fiscalização para se garantir o rigoroso cumprimento da legislação; b) responsabilização dos infratores para afastar a percepção de que o desrespeito às leis é mais vantajoso economicamente porque não há qualquer fiscalização ou punição; c) transparência do procedimento de regularização para que o cidadão, isoladamente ou em grupo, saiba que o Município é um forte aliado na regularização devido a sua solidariedade quando há lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e também para que possa acionar do Judiciário em virtude de mora ou negativa infundada do Poder Público; d) publicização do orçamento e do plano de ações destinado à regularização fundiária para possibilitar uma gestão transparente e participativa da sociedade no monitoramento e controle das ações.

Assim, executada a política de qualificar seriedade e confiança, evitar-se-iam interferências duvidosas na prioridade de execução e se aprimoraria o exercício de cidadania materializada pela ação de associações de moradores junto às autoridades locais e federais para a busca de programas de regularização fundiária.

Há também a necessidade de alinhamento econômico para a construção do orçamento autorizativo das ações de regularização fundiária e para o financiamento de projetos habitacionais ou outros voltados à melhoria das condições de moradia dos domicílios. No primeiro caso, além dos recursos destinados à execução do plano de ação de regularização fundiária, necessária a previsão de recursos para ações de fiscalização, para a recuperação de áreas degradadas, para a propositura de ações de responsabilização, para a contratação e capacitação de pessoal; para o

desenvolvimento e compartilhamento de sistemas informáticos e, visando melhor controle da demanda, para a melhor negociação junto a fornecedores de infraestrutura e de medição de áreas pelo uso de licitações.

No segundo caso, os recursos serviriam para incentivar o financiamento privado (incentivos fiscais), ou até mesmo possibilitar o financiamento público direto, por meio da abertura de linhas de crédito a juros subsidiados para a aquisição, reforma e construção de imóveis regulares; para a regularização de loteamentos clandestinos; para a regularização da propriedade; para a demarcação de áreas e para a ampliação da capacidade de fornecimento de infraestrutura com vistas a democratizar o acesso à propriedade e à moradia digna.

Ao longo desta pesquisa, apresentam-se planos de ação para corrigir as irregularidades fundiárias reveladas por dados objetivos que escancaram o desinteresse na aplicação das leis e o descompromisso das instituições de Estado em solucioná-las.

O problema fundiário crônico e difícil de Triunfo/RS, incoerente com o PIB *per capita* mais alto do Rio Grande do Sul, também está presente em outros municípios brasileiros, basta a mesma análise com dados de outros Registros de Imóveis.

Inadmissível, portanto, complacência institucional em não diagnosticar e em não solucionar as irregularidades que afastam os benefícios individuais e coletivos rumo ao desenvolvimento do país.

Ademais, as soluções retratadas podem servir desde àquele que quer regularizar a sua área, àquele que deseja fazer valer seus direitos de regularização perante a inércia do poder público; a outros registradores para o controle de disponibilidade de áreas e gestão do acervo; aos entes federados para a melhoria da efetividade no controle dos bens públicos e na condução de políticas habitacionais e de uso e ocupação do solo, reduzindo a incerteza e distorções no planejamento de demandas; ao Ministério Público e Judiciário para a fiscalização e responsabilização, com vistas à garantia de direitos individuais e coletivos; até para a Corregedoria de Justiça Estadual na criação de incentivos à regularização fundiária e na regulação do compartilhamento de dados e ações entre instituições.

Além disso, a pesquisa sugere indicadores para o acompanhamento de certos processos, tais como: previsão orçamentária, recuperação de gastos com regularização de infratores, bem como melhorias legislativas para a caracterização

objetiva de loteamento irregular para tratamento uniforme, áreas passíveis de regularização coletiva e de aquisição pelo município.

Portanto, pretende-se que esta pesquisa instigue as instituições e particulares envolvidos na regularização fundiária ao diálogo para o aperfeiçoamento dos procedimentos e das relações organizacionais e norteie a condução de ações para a legalização da propriedade rumo ao desenvolvimento sustentável, sobre as quais os Registro de Imóveis detêm importante papel institucional. No anexo C pode ser encontrada a apresentação utilizada para a defesa desta dissertação de mestrado.

REFERÊNCIAS

ACCA, Thiago dos Santos. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre função social da propriedade: subsídios para uma discussão sobre as formas de ocupação do solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 39, vol. 80, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/rdi80/pdf.pdf>. Acesso em: 06 fev., 2021.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam. As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Nova York: Elsevier, 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxkaXJlaXRvZWVjb25vbWlhZmR1Zm1nfGd4OjEyYTY5ODFjZjNjZTNkNjc> Acesso em: 01 ago. 2020.

ACHUTTI, Camila. **O cartório que ninguém imaginava: Por que o Blockchain chegou para revolucionar até o mercado de arte?** Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/Novos-tempos/noticia/2018/05/o-cartorio-que-ninguem-imaginava-por-que-o-blockchain-chegou-para-revolucionar-ate-o-mercado-de-arte.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. PINTO JÚNIOR, Helder; PIRES, Melissa. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf> Acesso em: 21 jul. 2020.

ALBINO, Gustavo F.; MACIEL, Hully A.; ARAÚJO, Luciana A. F.; OLIVEIRA, Renato C. Etapas para aprovação do projeto de loteamento Urbano. **Revista Eletrônica Organizações e Sociedade**, Iturama (MG) v. 07, nº 8, p. 30-44, jul./dez.2018. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=etapas+de+aprova%C3%A7%C3%A3o+de+loteamento&oq=etapas+de+aprova%C3%A7%C3%A3o+de+loteamento&aqs=chrome..69i57j0i22i30.7915j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 26 nov. 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 199.

ALFONSIN, Betânia; SALTZ, Alexandre; VIVAN FILHO, Gerson; FACCENDA, Guilherme; FERNANDEZ, Daniel; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 3, ed. Rio de Janeiro: ABEC Brasil, 2017, pp. 1214-1246. Disponível em: http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2019/07/DAS-RUAS-DE-PARIS-A-QUITO_O-DIREITO-%C3%80-CIDADE-NA-NOVA-AGENDA-URBANA_Bet%C3%A2nia-Alfonsin.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. **Direitos de Propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ANGEL, S. et al. **Secure tenure in Latin America and Caribbean: regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil.** Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and

ANJOS, Silvestre Gomes dos. **Funções do registro de imóveis.** Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/funcoes-do-registro-de-imoveis/#:~:text=O%20registro%20p%C3%BAblico%20serve%20de,de%20direitos%20referentes%20a%20im%C3%B3veis>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Demografia e Saúde – População.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1685#vulnerabilidade. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Evolução da População do RS por Situação de Domicílio - 1940 – 2010.** Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/midia/imagem/grafico-pop-urbana-rural-rs-1940-2010>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BARBOSA, Fernando H. Por que as nações fracassam? **Revista Conjuntura econômica**, v. 55, n. 5. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <https://www.google.com/search?sxsrf=ALeKk01jKgM4zGQRot55YUTJVDDp9NoI7A:1596310510729&q=porque+na%C3%A7%C3%B5es+fracassam+pdf&sa=X&ved=2ahUKEwi7w8WH4PrqAhWJF7kGHeVkDSwQ1QloAHoECCgQAQ&biw=1366&bih=625>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BECKER, Bruno. **A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo.** IRIB Academia. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/1012?login=91afd4e1be247db7e36de4b875706b25>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BERNARDES, Elaine M.; AMBRÓSIO, Luís Alberto. **Capital físico, capital natural e capital humano em municípios paulistas de diferentes grupos de renda.** Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/download/33/44/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL, lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2020.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **GT5 Ordem urbanística e patrimônio cultural**. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/657-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-meio-ambiente/atuacao/10042-gt5-ordem-urbanistica-e-patrimonio-cultural2020>. Acesso em: 02 mar. 2021.

_____. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 9.310, de 12 de julho de 1995**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 03 mar. 2021.

_____. **Instrução Normativa INCRA nº 82, de 27 de março de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

_____. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm Acesso em: 26 jul. 2020.

_____. **Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.**

Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976.**

Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.**

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.**

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.**

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.**

Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 nov. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.**

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2 do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.220%2C%20DE%204%20DE%20SETEMBRO%20DE%2001.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,CNDU%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Plano Plurianual (PPA)**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Ministério da Economia. **PPA Cidadão**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em:

<https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/agendas-ods-modulo.xhtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades. **Habitar Brasil: BID – IDB**. Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/BrasilHabitar_Book2007_bilingue.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em:

<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/8673310/Guia_para_o_Mapeamento_e_Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_de_Assentamentos_Prec%C3%A1rios?auto=download. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH010.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Nota técnica do Incra/DF/DFC/Nº 02/2016**. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_IN CRA.p df. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **Portaria Conjunta nº 2, de 10 de setembro de 2019**. Institui as Assessorias de Apoio Interinstitucional do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3415>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Provimento nº 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Brasil, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **Recomendação nº 34, de 05 de abril de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4038/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

_____. **Resolução do CNJ nº 325, de 30 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 329 do STJ: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.” Disponível em: http://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2099/Sumulas_e_enunciados. Acesso em: 17 out. 2020.

BUCCI, Alexandre. **A releitura do caso da Favela Pullman sob a ótica do Estatuto da Cidade e da Usucapião Coletiva.** Disponível em: https://env1.cursopopulardefensoria.com.br/pluginfile.php/6401/mod_resource/content/1/releitura_favela_pullman_bucci.pdf. Acesso em: 27 dez. 2020.

BUENO, Paula. Reurb: o caminho para a melhoria da qualidade de vida da população e da saúde financeira dos Municípios. **Cartórios com você**, nº 23, ano 5, out.-dez 2020. São Paulo: Anoreg/BR, 2020. Disponível em: https://infographya.com/files/Cartorios_com_Voce_23.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

C. SILVEIRA MARCHI, Eduardo, *et. al.* **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei 13.465/2017.** Org. Eduardo C. Silveira Marchi; Vitor Frederico Kümpel; Bruno de Ávila Borgarelli. 1. ed. São Paulo: YK, 2019.

CALABRESI, Guido. **The Future of Law and Economics. The Law School: The University of Chicago**, Dez. 2016.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal. **Cohab busca ideias privadas para baratear custo de moradia popular.** Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=18503>. Acesso em: 21 jan. 2021.

CANTUARIAS, F.; DELGADO, M. Peru’s urban land titling program. Case study from “Reducing poverty, sustaining growth – what works, what doesn’t and why? A global exchange for scaling up success. Shanghai: World Bank, 25-27, May 2004, p.9.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos.** São Paulo: Editora Cultrix, 1996. Disponível em: <http://www.comunita.com.br/assets/teiadavidafritjofcapra.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro Imobiliário e o Registro de Imóveis.** In: CID - Coleção IRIB em Debate. Porto Alegre: SafE, 2003. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/104>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; DE LUNA, Rejane Maria. **Aspectos técnicos do cadastro e limites imobiliários**. Disponível em: https://academia.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/840/2005-0059-0046_0060-RDI.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

CAROL. **Blog Empreendedorismo e Lifestyle**. São Paulo, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.insiderstore.com.br/blog/conheca-o-ciclo-pdca-uma-metodologia-que-proporciona-melhora-continua-de-processos-por-meio-de-planejamento-e-medicao-de-resultados/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CARRARO, Mari; UNGER, Adriana Jacoto. *In palestra: Gestão de processos para a racionalização do Registro Imobiliário*. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/noticias/gestao-de-processos-para-a-racionalizacao-do-registro-imobiliario/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

CHICUTA, Kioitsi. **A função registral e a atuação do Judiciário**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/225>. Acesso em: 26 dez. 2020.

CIDADES precisam de ações ambiciosas para promover o desenvolvimento sustentável. **WRI BRASIL**. São Paulo, 1 out. 2018. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2018/10/cidades-precisam-de-acoes-ambiciosas-para-promover-o-desenvolvimento-sustentavel?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=cidades&gclid=Cj0KCQiAqY3zBRDQARIsAJeCVxP77IcfAahTGBEWS6TTGu3p5W-xtmUmLvY3So8jD5TFivmsCK9U6DkaAiMpEALw_wcB. Acesso em: 07 mar. 2020.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DELTA DO JACUÍ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana Delta do Jacuí 2015-2030**. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144227-plano-metropolitano-delta.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

COORDENADORIA DE CORREIÇÕES, ORGANIZAÇÃO E CONTROLE DAS UNIDADES EXTRAJUDICIAIS. Acórdão _ DJ 770-6/5. Disponível em: <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=1114>. Acesso em 23 jul. 2020

COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana: REURB**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, **Planejamento e Políticas públicas – PPP**, Brasília, n. 32, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>. Acesso em 30 abr. 2020.

DE SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Wagner Inácio Freitas. Da possibilidade (constitucional) de usucapião sobre bens públicos. **Revista Forense**, Belo Horizonte, ano 96, v. 352, out./dez. 2000, p. 575-583.

DIREITONET. Disponível em:

<https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/222/Bens-publicos>. Acesso em: 05 set. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EL DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de Registros Públicos**: comentadas. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

FAGERBERG, Jan. Innovation Policy: Rationales, Lessons and Challenges. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 31, n. 2, p. 497-512, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12164> Acesso em: 06 jun. 2020.

FAGERBERG, Jan; EDLER Jakob. Innovation Policy: What, Why, And How. **Review of Economic Policy**, Oxford, v. 33, n. 1, p.2-23, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxrep/article-abstract/33/1/2/2972712?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 06 jun. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2802>. Acesso em: 01 fev. 2021, 20 dez. 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito. Instituições e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito urbanístico**. 4. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Informações dos municípios paulistas. Coletânea de tabelas**. Disponível em: <<http://www.seade.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 de jun. 2002.

GALHARDO, João Baptista. **O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos**. Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)/Sergio Antonio Fabris (safE), 2004. p. 20-21.

GALLESE, Carolina Rouillón. Palestra no XV Congresso Internacional de Direito Registral (Cinder) 2005, realizado de 7 a 10 de novembro de 2005 em Fortaleza. **Boletim do IRIB em revista**, nº 323. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, out.-dez 2005. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/iframe/boletim-irib-em-revista-edicao-323>. Acesso em: 24 nov. 2020.

GEHLEN, Jauro Sabino Von. O Direito à Cidade no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, vol. 2, nº 1. Brasília: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), 2016. Disponível em: <file:///D:/2a%20fase%20artigos%20Daniela/link%20com%20contratos/513-1026-2-PB.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

GICO JR, Ivo Teixeira. **Introdução ao Direito e Economia**. Direito e Economia no Brasil. (Org.) Luciano Benetti Timm. São Paulo: Atlas, 2014.

GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Lei nº 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 83. p. 457-458, 2017.

GÓES, Renato Guilherme. **Regularização fundiária urbana e sua difusão no meio jurídico**. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/3303/2014-0351-0046_0051-BDI.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

GOMES, Tiago Severo Pereira; POTENZA, Guilherme Peres. **Blockchain: juridicidade de suas aplicações pelo direito brasileiro**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI291541,71043-Blockchain+juridicidade+de+suas+aplicacoes+pelo+direito+brasileiro>. Acesso em: 16 dez. 2019.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **A Administração Pública na sociedade transnacional: o critério da Law and Economics para tomada de decisão.** Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/everton%20_das_neves_ggoncalve.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

GUIMARÃES, Karine de Carvalho. A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos. Uma interpretação à luz da unidade constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1691, 17 fev. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10948>. Acesso em: 29 dez. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/disciplina/metodologia-da-pesquisa-em-direito/?type=6&materialid=32035809>. Acesso em: 07 jul. 2020.

HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons.** Disponível em: <http://dieoff.org/page95.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998. p. 289 e 339.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; COELHO, Luana Xavier Pinto; MEIRINHO, Bruno César Deschamps. A usucapião especial urbana como instrumento de regularização fundiária plena: desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística. *Revista direito da cidade*. v. 9, p. 983.

INSTITUTO ÁGUA SUSTENTÁVEL. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico - confirma os principais pontos.** Disponível em: https://aguasustentavel.org.br/publicacoes/blog/62-senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-confirma-os-principais-pontos?gclid=Cj0KCQjwu8r4BRCzARIsAA21i_A4poZPJFI5Dc82i5VrCrf_ErkWjoiDmq-H-EaXLwxfB9ZSochLfqoaAjzAEALw_wcB. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE COACHING (IBC). **Metas e objetivos: diferenças e exemplos.** Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/metas-e-objetivos/metas-objetivos-diferencas-exemplos/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados Subnormais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Devendo ser acessado o seguinte caminho: 2010 - Informações territoriais, Downloads/pasta: Aglomerados_subnormais_informações_territoriais; Subdiretório: tabelas.xls; pasta: Regioes_Metropolitanas_RIDES_Municipios.zip. Acesso em: 28 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/triunfo.html>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/triunfo/panorama>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Pib_municipios1999_2002. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. **Sinopse do censo demográfico Brasil de 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8..> Acesso em: 06 jun. 2020.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO (IRIB). Disponível: <https://www.ibr.org.br/associados/iribresponde/resposta/15876>. Acesso em: 05 set. 2020.

_____. Disponível em: <https://www.ibr.org.br/associados/iribresponde/resposta/11040>. Acesso em 05 set. 2020

_____. Disponível em: <https://www.ibr.org.br/associados/iribresponde/resposta/7259>. Acesso em: 05 set. 2020.

_____. Cartórios colaboram com o ODS 15 por meio do registro de áreas protegidas pelo governo federal para preservação de ecossistemas. Disponível em: https://irib.org.br/noticias/detalhes/cartorios-colaboram-com-o-ods-15-por-meio-do-registro-de-areas-protegidas-pelo-governo-federal-para-preservacao-de-ecossistemas?utm_source=assinantes+do+be&utm_campaign=7364014bc7-email_campaign_2018_09_12_09_25_copy_01&utm_medium=email&utm_term=0_0aba5b047a-7364014bc7-4872183. Acesso em 22 fev. 2021.

_____. Consulta IRIB de 10/07/2006, protocolo: 3152. Disponível: <https://www.ibr.org.br/associados/iribresponde/resposta/4197>. Acesso em: 03 jun. 2021.

JUNQUEIRA, Messias. As terras públicas no estatuto da terra. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, RJ, v. 85, 16 jul. 1966. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/29107/27956>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 372-394.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK, 2020. v. 5, t. I.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: YK, 2020. v. 5, t. II.

LEAL, Rogério Gesta. **O fenômeno Jurídico: Natureza e Fundamentos**. Disponível em:

<https://www.google.com/search?q=O+fen%C3%B4meno+Jur%C3%ADdico%3A+Natureza+e+Fundamentos&oq=O+fen%C3%B4meno+Jur%C3%ADdico%3A+Natureza+e+Fundamentos&aqs=chrome..69i57j69i64.1358j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 27 mar. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/ff/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

LLOSA, Mario Vargas. Autor do prólogo no livro de Hernando de Soto intitulado: **Economia Subterrânea: Uma análise da realidade peruana**. São Paulo: Globo, 1987.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

LOYOLA, Gustavo Jorge Laboissière. **Registro de Imóveis - uma visão econômica**. Disponível em:

<https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/3189>. Acesso em: 20 jan. 2021.

LUNDEVALL, Bengt-Ake; BORRÁS, Susana. **Science, Technology, and Innovation Policy**. The Oxford Handbook of Innovation, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Susana_Borras2/publication/254372446_Science_Technology_and_Innovation_Policy/links/5bb49b5c92851ca9ed3766dc/Science-Technology-and-Innovation-Policy.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

MAGALHÃES, Jorge de Seabra. **Estudos de Registro Predial**. Coimbra: Livraria Almedina, 1986.

MAGENTA, Matheus. Coronavírus em esgoto de 5 países antes de surto na China aumenta mistério sobre origem do vírus. **G1**, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/07/09/coronavirus-em-egoto-de-5-paises-antes-de-surto-na-china-aumenta-misterio-sobre-origem-do-virus.ghtml>. Acesso em 09 jul. 2020.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

MARCUSE, Peter. **Os direitos nas cidades e o direito à cidade?** Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago do Chile: Habitat International Coalition, 2010, p. 89. Disponível em:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=12382&opcion=documento>. Acesso em: 06 jul. 2019.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **O que fazer com a cidade ilegal?** Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/697>. Acesso em: 26 jan. 2021.

_____. **A produção capitalista do espaço urbano.** A CIDADE DO CAPITAL E O DIREITO À CIDADE. São Paulo: Instituto Pólis, 2015. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/curso-a-cidade-do-capital-e-o-direito-a-cidade-tera-transmissao-online/>. Acesso em: 06 jul. 2020.

MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano.** Brasília, DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole, 2007. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Assentamentos_Precarios_no_Brasil_Urbano.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE Brasília. DF, 2016. Disponível em: <https://marianamazucato.com/wp-content/uploads/2016/03/Full-Report-The-Brazilian-Innovation-System-CGEE-Mazzucato-and-Penna.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MEDICE, Roney. **Blockchain e os obstáculos para sua implementação nos Cartórios Brasileiros.** Disponível em: <https://www.profissionaisiti.com.br/2018/09/blockchain-e-os-obstaculos-para-sua-implementacao-nos-cartorios-brasileiros/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 14 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____. **Direito de construir.** 10 ed., São Paulo, Malheiros, 2011.

_____. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Maria; DAMANSCENO PINTO, Cláudio. Direito e Economia nas Organizações Públicas: uma análise da perspectiva dos custos de transação aplicada aos laboratórios públicos nacionais produtores de imunobiológicos. **Economic Analysis of Law Review**, v. 09, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8364/pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MELO, Marcelo. **O uso do condomínio civil como burla à lei de loteamentos: A visão do registrador imobiliário.** Disponível em: <https://irib.org.br/boletins/detalhes/2633>. Acesso em 23 jul. 2020.

MOE, Terry. **The New Economics of Organization**. American Journal of Political Science, 1984, vol. 28, n. 4, nov.1984, p. 739-777. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/de22/ec1e995ae37d4e73fb2d42bd80c9d53b2db7.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil-Parte Geral**. 12 ed., São Paulo: Saraiva.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.gbic.com.br/ibes2k9si/1%BA%20Semestre/livros/Projeto%20Livro%20Adm%20Imagens%20da%20Organizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 02 maio 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 29 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 29 ago. 20121.

_____. **Objetivos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/principais-fatos/>. Acesso em 30 abr. 2020

_____. **Fórum Urbano em Abu Dhabi lança plataforma global de medição da qualidade do ar**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85087-forum-urbano-em-abu-dhabi-lanca-plataforma-global-de-medicao-da-qualidade-do-ar>. Acesso em: 29 jun. 2020.

NALINI, J. R. **Direitos que a Cidade Esqueceu**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NEW CLIMATE ECONOMY. **Destravando a história do crescimento inclusivo do século 21: acelerando a ação climática em tempos urgentes**. Disponível em: https://newclimateeconomy.report/2018/wp-content/uploads/sites/6/2018/12/NCE_2018_Sum%C3%A1rio_Executivo_Portugu%C3%AAs.pdf. Acesso em: 30 abr. 2020.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PAIVA, Lamaina. **Regularização fundiária**: projetos More legal e Gleba Legal. Disponível em <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2784>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. Agência Estadual de Notícias do Estado do Paraná. **Estado e Judiciário vão atuar na mediação de conflitos fundiários**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/aen-pr-estado-e-judiciario-vao-atuar-na-mediacao-de-conflitos-fundiarios>. Acesso em 04 set. 2020.

_____. Governo do Estado do Paraná. Secretária do planejamento e projetos estruturantes. **Paraná participa do fórum urbano mundial sobre ODS nos Emirados Árabes Unidos**. Paraná: Secretária do planejamento e projetos estruturantes. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/Noticia/Parana-participa-do-Forum-Urbano-Mundial-sobre-ODS-nos-Emirados-Arabes-Unidos>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PESQUISA analisa a atuação do Judiciário em conflitos fundiários urbanos e rurais. Terra de Direitos, 19. jun. 2009. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/pesquisa-analisa-a-atuacao-do-judiciario-em-conflitos-fundiarios-urbanos-e-rurais/1249>. Acesso em: 04 fev. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). *In*: VILLAS BOAS, Bruno Conceição; CONCEIÇÃO Ana. **Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-a-77-milhoes.ghtml>. Acesso em 30 abr. 2020.

PHELAN, Steven E. A note on the correspondence between complexity and systems theory. **Systemic Practice and Action Research**, v. 13, n. 2, 1999. p. 237-246.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes, e histórico das Constituições**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção sinopses jurídicas v. 18).

PINTO JÚNIOR, Helder; PIRES, Melissa. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf> Acesso em: 21 jul. 2020.

PISTOR, Katharina. **The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and**

PRIM, Carlos; STADNICK, Kamile; CUNHA, Cristiano; COELHO, Christianne. **Teoria das Organizações e a Evolução do Pensamento Científico**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-A631.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking IDHM Municípios 2010**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em 10 ago. 2020.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade**: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento. 2007. Tese de doutorado, Paraná, Universidade Federal do Parná, 2007. Disponível em <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/13708?show=full>. Acesso em: 22 jan. 2021.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 545.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; JUNIOR, Irineu Galeski. **Teoria Geral dos Contratos**: Contratos empresariais e análise econômica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RIBEIRO, Renato. **Passo a passo de como definir metas alcançáveis ainda hoje**. Disponível em: <https://rockcontent.com/blog/como-definir-metas-alcancaveis/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 7.356, de 1º de fevereiro de 1980**. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado. RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1980. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2007.356.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. **Dez municípios concentram 42,3% do PIB do RS, aponta levantamento do DEE/Seplag**. 13 dez. 2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/dez-municipios-concentram-42-3-do-pib-do-rs-aponta-levantamento-do-dee-seplag>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/08/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2021-TEXTO-INTEGRAL.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. Ação de usucapião especial urbano coletivo. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): enfoque sobre as condições da ação e a tutela. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2406>. Acesso em: 20 out. 2020.

SALVADOR JUNIOR, Saulo de Oliveira. **A evolução de instrumentos legislativos e as irregularidades imobiliárias**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registras/343073/evolucao-de-instrumentos-legislativos-e-irregularidades-imobiliarias?utm_source=Assinantes%20do%20BE&utm_campaign=9312614ed8-EMAIL_CAMPAIGN_2018_09_12_09_25_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_0aba5b047a-9312614ed8-4872183. Acesso em: 15 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo: passo a passo**. Coordenação Renato Guilherme Góes. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo / Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/39354115/manual-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 21 out. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo, 8ª Câmara. **Apelação nº 212.726**. São Paulo, SP. Relator Desembargador José Osório, em 16/12/94. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/217899/mod_resource/content/1/APELA%C3%87%C3%83O%20C%C3%8DVEL%20TJ-SP%20-%20RELATOR%20DESEMBARGADOR%20JOS%C3%89%20OS%C3%93RIO%20-%20FAVELA%20PULLMAN.pdf. Acesso em: 27 dez. 2020.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis I: parte geral**. Coleção Cartórios. Org. Christiano Cassettari. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____; _____. **Registro de Imóveis II: atos ordinários**. Coleção Cartórios. Org. Christiano Cassettari. São Paulo: Saraiva, 2013.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis III: procedimentos especiais**. Coleção Cartórios. Org. Christiano Cassettari. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho; Gláucia Carvalho. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, José Marcelo Tossi. **A regularização fundiária e as decisões e normas da egrégia Corregedoria-geral da Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2575>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SILVA, Roseli. **Crescimento econômico: capital físico e humano no Brasil**. Disponível em: <https://randomwalk.com.br/2016/06/13/crescimento-economico-capital-fisico-e-humano-no-brasil/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SOUZA PINTO, Felipe C.; PSCHIEDT, Kristian R. Políticas macroeconômicas: Erros e acertos de uma política extrativa. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112, p. 231-269, jan./jun. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307615355_Politicas_macroeconomicas_Erros_e_acertos_de_uma_politica_extrativa. Acesso em: 05 ago. 2020

STAURENGHI, Rosangela. **Regularização de parcelamentos ilegais: diretrizes legais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO REGISTRAL FORTALEZA, XV., – CINDER, 2005. Disponível em: https://repositorio.irib.org.br/pdfjs/web/viewer.html?file=123456789/2785/2005-0323-0150_0157-BDI.pdf Acesso em: 17 out. 2020.

STEPHEN, Frank H. **Teoria Econômica do Direito**. Tradução de Neusa Vitale. Revisão técnica Roberto Troster. São Paulo: Makron Books, 1993.

STINGLER, George J. Law or Economics. **The Journal of Law and Economics**, v. 35, n. 2, oct. 1992, p. 455-468. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/725548?seq=1>. Acesso em: 13 abr. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 258-259.

SZTAKN, Rachel. Atualidades: Direito e Economia. **Revista de Direito Mercantil**, nº 144, 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509955/001035857.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2019.

TERRA DE DIREITOS. **Pesquisa analisa a atuação do Judiciário em conflitos fundiários urbanos e rurais**. 19 jun. 2009. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/pesquisa-analisa-a-atuacao-do-judiciario-em-conflitos-fundiarios-urbanos-e-rurais/1249>. Acesso em: 04 fev. 2021.

TRIUNFO. **Decreto Municipal de Triunfo nº 816, de 18 de outubro de 1994**. Regulamenta a Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12/09/1994 que dispõe sobre a forma de cedência do direito real de uso de habitação municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1994/82/816/decreto-n-816-1994-regulamenta-a-lei-municipal-n-1000-94-de-12-de-setembro-de-1994-que-dispoe-sobre-a-forma-de-cedencia-do-direito-real-de-uso-de-habitacao-municipal>. Acesso em: 08 dez. 2020.

TRIUNFO. Decreto Municipal de Triunfo nº 875, de 12 de julho de 1995. Regulamenta a Deliberação nº 0001/95 do COMHAB. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/triunfo/decreto/1995/88/875/decreto-n-875-1995-regulamenta-a-deliberacao-n-0001-95-do-comhab>. Acesso em: 08 dez. 2020.

_____. **Deliberação nº 1, de 1995 do Conselho Municipal de Acesso à Habitação.** Define a forma de cedência de terrenos urbanizados. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1995. Disponível em: <http://wsei.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 maio 2019.

_____. **Lei Complementar de Triunfo nº 23, de 30 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre o parcelamento de solo urbano no Município de Triunfo e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2020. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Lei Complementar de Triunfo nº 5, de 10 de setembro de 2006.** Institui a revisão do Plano Diretor do Município do Triunfo. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.000, de 12 de setembro de 1994.** Cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 02 maio 2019.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 1.989, de 02 de março de 2005.** Estabelece as condições para o parcelamento urbano, na forma de desmembramento, autoriza os já consolidados, e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.473, de 22 de dezembro de 2010.** Institui a nova planta genérico de valores - PGV dos terrenos para fins de incidência do imposto predial e territorial urbano, a partir do exercício de 2011, altera a Lei nº 1.722/2002 - Código Tributário Municipal, e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2010. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.534, de 19 de outubro de 2011.** Altera a Lei Municipal nº 1.000/94, que cria e define a forma de cedência do Direito Real de Uso de Habitação Municipal. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1994. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 2.949 de 19 de dezembro de 2018.** Altera o artigo 2º da Lei nº 1.989, de 02 de março de 2005. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 2018. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TRIUNFO. **Lei Municipal de Triunfo nº 391, de 30 de novembro de 1978.** Dispõe sobre loteamentos e dá outras providências. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **Lei Municipal de Triunfo nº 999 de 12 de setembro de 1994.** Cria o Conselho Municipal de Acesso à Habitação e dispõe sobre o fundo municipal de desenvolvimento. Triunfo, RS: Câmara Legislativa Municipal, 1978. Disponível em: <http://www.legmunweb.com.br/tfo/legislacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

ULLEN, COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

UNITED NATIONS. Development Programme. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

VASCONCELOS, José Romeu de Vasconcelos; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas.** Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1945/1/td_0410.pdf. Acesso em 30 abr. 2020.

VERA, Flávia Santinoni. **A Análise Econômica da Propriedade.** In: TIMM Luciano Benetti. (org.). *O Direito e Economia no Brasil.* São Paulo: Atlas, 2014. p. 201.

VIEGAS, João Francisco Moreira. Ação Civil por dano urbanístico: questões controvertidas, em *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, v. 2, p. 61. In: MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo.** São Paulo: Saraiva, 2015. p. 776.

VILLAS BOAS, Bruno Conceição; CONCEIÇÃO Ana. **Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões.** Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-a-77-milhoes.ghtml>. Acesso em 30 abr. 2020.

VIRE expert na metodologia PDCA e melhora seus resultados. In: CAROL. **Blog Empreendedorismo e Lifestyle.** São Paulo, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.insiderstore.com.br/blog/conheca-o-ciclo-pdca-uma-metodologia-que-proporciona-melhora-continua-de-processos-por-meio-de-planejamento-e-medicao-de-resultados/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

VON HIPPEL, Eric. **Democratizing Innovation.** Cambridge, MA: MIT Press, 2005. Disponível em: <https://web.mit.edu/evhippel/www/books/DI/DemoclInn.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

VON HIPPEL, Eric; OGAWA, Susumu; DE JONG, JEROEN P.J. **The Age of the Consumer-Innovator**. Disponível em: https://sloanreview.mit.edu/article/the-age-of-the-consumer-innovator/?gclid=Cj0KCQjw6575BRCQARIsAMp-ksP54gDi5PKtTBgys3AZrNwTZmbllLr2Bpf9ZIJvw20Bnu3o3lgKWisaAlzJEALw_wcB. Acesso em: 03 ago. 2020.

WESLEY, N. Hohfeld. **Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning**. *Yale Law Journal*, 1913. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yj/vol23/iss1/4/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

WILLIAMSON, O. Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 15, n. 1. New York: Oxford University Press, 1999. p. 306-342. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3554953?seq=1>. Acesso em: 18 jul. 2020.

WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAKN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. 6. ed. São Paulo: Ed. Elsevier, 2005.

ANEXO A - DETALHAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DE TRIUNFO/RS

A única informação obtida referente aos assentamentos precários de Triunfo/RS foi encontrada no estudo denominado “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”³⁶⁴, que totalizava cerca de 98% dos setores censitários classificados como aglomerados subnormais pelo IBGE, segundo os dados do Censo Demográfico de 2000 - 2ª edição.

Neste estudo, encomendado pelo Ministério das Cidades para auxiliar a implementação do Programa Habitar Brasil-BID, fizeram parte: 561 municípios brasileiros pertencentes a regiões metropolitanas, independentemente do tamanho; municípios com população superior a 150 mil habitantes em 2000 e outros 6 municípios de menor porte a pedido do Ministério das Cidades que receberiam investimentos públicos expressivos no bojo do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

As tabelas 6 e 7 reproduzem os resultados obtidos sobre os Assentamentos Precários da Região Metropolitana de Porto Alegre. Nota-se que Triunfo/RS aparece em 5º lugar em termos de precariedade, tanto referente a porcentagem de domicílios precários em relação ao total de domicílios da área urbana do município, quanto referente a porcentagem da população residente em domicílios precários em relação ao total de pessoas residentes na área urbana do município.

³⁶⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

Tabela 6 - Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas e de extensão urbana. Municípios da RM de Porto Alegre (ano 2000)

Região	Nome do município	Domicílios em Setores Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A + B)	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
RM de Porto Alegre	Alvorada	0	4.564	4.564	51.068	8,94
	Araricá	0	229	229	1.033	22,17
	Cachoeirinha	783	2.295	3.078	31.636	9,73
	Campo Bom	0	205	205	15.563	1,32
	Canoas	2.193	7.750	9.943	89.604	11,10
	Charqueadas	0	212	212	7.715	2,75
	Dois Irmãos	0	148	148	6.486	2,28
	Eldorado do Sul	437	541	978	5.429	18,01
	Estância Velha	158	0	158	10.006	1,58
	Esteio	0	2.196	2.196	23.551	9,32
	Glorinha	0	0	0	395	0,00
	Gravataí	631	2.291	2.922	60.831	4,80
	Guaíba	292	867	1.159	26.673	4,35
	Ivoti	0	42	42	3.997	1,05
	Montenegro	561	651	1.212	14.831	8,17
	Nova Hartz	0	0	0	3.752	0,00
	Nova Santa Rita	0	70	70	3.404	2,06
	Novo Hamburgo	6.197	3.427	9.624	69.834	13,78
	Parobé	0	561	561	12.662	4,43
	Portão	707	0	707	6.161	11,48
	Porto Alegre	37.480	21.415	58.895	433.722	13,58
	São Jerônimo	0	406	406	4.597	8,83
	São Leopoldo	2.476	2.746	52.22	57.515	9,08
	Sapiranga	311	705	1.016	19.269	5,27
	Sapucaia do Sul	0	2.049	2.049	3.6171	5,66
	Taquara	221	731	952	13.130	7,25
	Triunfo	0	472	472	3894	12,12
	Viamão	1.000	2.206	3.206	61.012	5,25
Total da RM	53.447	56.779	110.226	1.073.941	10,26	

Fonte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano³⁶⁵

³⁶⁵ Tabela construída com dados do Censo Demográfico IBGE de 2000 e elaborada pelo CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete;

Tabela 7 - Estimativa da população em assentamentos precários em áreas urbanas e de extensão urbana. Municípios da RM de Porto Alegre - ano 2000

Região	Nome do município	Pessoas em Setores Subnormais (A)	Pessoas em Setores Precários (B)	Pessoas em Assentamentos Precários (A+B)	Total de Pessoas em todos os Tipos de Setores	% de Pessoas em Assentamentos Precários
RM de Porto Alegre	Alvorada	0	17.547	17.547	182.684	9,61
	Araricá	0	754	754	3.443	21,90
	Cachoeirinha	2.918	8.384	11.302	107.088	10,55
	Campo Bom	0	763	763	51.689	1,48
	Canoas	8.565	29.286	37.851	304.976	12,41
	Charqueadas	0	786	786	26.401	2,98
	Dois Irmãos	0	556	556	22.157	2,51
	Eldorado do Sul	1.711	2.083	3.794	19.182	19,78
	Estância Velha	582	0	582	34.232	1,70
	Esteio	0	8.645	8.645	79.751	10,84
	Glorinha	0	0	0	1.281	0,00
	Gravataí	2.284	8.389	10.673	211.284	5,05
	Guaíba	1.105	3.091	4.196	91.688	4,58
	Ivoti	0	144	144	13.679	1,05
	Montenegro	2.092	2.287	4.379	48.431	9,04
	Nova Hartz	0	0	0	12.870	0,00
	Nova Santa Rita	0	258	258	11.757	2,19
	Novo Hamburgo	23.801	12.960	36.761	231.088	15,91
	Parobé	0	1.795	1.795	43.290	4,15
	Portão	2.583	0	2.583	20.476	12,61
	Porto Alegre	142.781	78.484	221.265	1.322.803	16,73
	São Jerônimo	0	1.470	1.470	15.522	9,47
	São Leopoldo	9.544	10.236	19.780	191.598	10,32
	Sapiranga	1.048	2.703	3.751	65.591	5,72
	Sapucaia do Sul	0	7.404	7.404	121.473	6,10
	Taquara	627	2.620	3.247	42.469	7,65
	Triunfo	0	1.661	1.661	12.821	12,96
Viamão	3.607	8.204	11.811	210.737	5,60	
Total da RM	203.248	210.510	413.758	3.500.461	11,82	

Fonte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano³⁶⁶

FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³⁶⁶ Tabela construída com dados do Censo Demográfico IBGE de 2000 e elaborada pelo CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). In BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de

Em seguida, buscou-se a evolução da população urbana de Triunfo/RS, que segundo a tabela 8, retirada do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, em 1991 correspondia a 55,68% da população total do município, passando para 58,14% em 2000 e para 65,35% em 2010 (crescimento da representatividade da população urbana de 7,21% entre 2010 e 2000), correspondendo em 2010 a uma população urbana de 16.857 pessoas.

Tabela 8 - População Total, por Gênero, Rural/Urbana - Município Triunfo/RS

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	17.923	100,00	22.166	100,00	25.793	100,00
População residente masculina	9.224	51,46	11.315	51,05	12.933	50,14
População residente feminina	8.699	48,54	10.851	48,95	12.860	49,86
População urbana	9.980	55,68	12.887	58,14	16.857	65,35
População rural	7.943	44,32	9.279	41,86	8.936	34,65

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil³⁶⁷

Entre 2000 e 2010, segundo a tabela 9 construída a partir de dados do IBGE, a representatividade da população urbana nacional cresceu 3,13% (de 81,23% para 84,36%).

Tabela 9 - Evolução da população residente por situação de domicílio no Brasil

População residente por situação de domicílio	Rural	% rural	Urbana	% urbana	Total
Brasil - 2000	31.835.143	23,11	137.755.550	81,23	169.590.716
Brasil - 2010	29.830.007	18,54	160.925.792	84,36	190.755.818

Fonte: IBGE - Censo Demográfico³⁶⁸

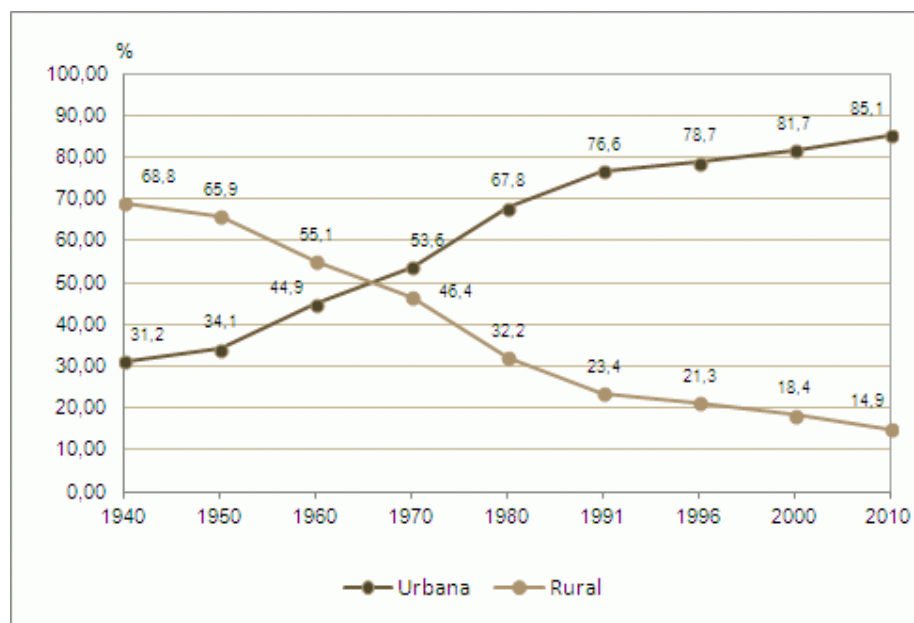
Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. MARQUES, Eduardo Marques (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, Maria Paula. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>. Acesso em: 07 set. 2021.

³⁶⁷ ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Demografia e Saúde – População**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1685#vulnerabilidade. Acesso em: 24 jun. 2020.

³⁶⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do censo demográfico Brasil de 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8..> Acesso em: 06 jun. 2020.

Já a representatividade da população urbana do Rio Grande do Sul cresceu 3,4% (de 81,7% para 85,1%) para o mesmo período conforme dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul representados pela Figura 20.

Figura 20 - Evolução da população do RS por situação de domicílio (1940/2010)



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul³⁶⁹

O que demonstra que a população urbana da cidade de Triunfo/RS cresceu em ritmo muito mais acelerado (7,21%) que a população urbana brasileira (3,13%), ou a população urbana gaúcha (3,4%). Como em Triunfo/RS não houve nenhum projeto de regularização fundiária ou tratamento específico de irregularidades fundiárias, no melhor caso, o número de domicílios ocupados em áreas classificadas como aglomerados subnormais (déficit habitacional oriundo dos assentamentos precários) evoluiu do patamar de 12,96% de 2000 (tabela 7), na mesma proporção de crescimento da população urbana (+7,21%).

³⁶⁹ ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Evolução da População do RS por Situação de Domicílio - 1940 - 2010.** Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/midia/imagem/grafico-pop-urbana-rural-rs-1940-2010>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Como após diversas buscas em: publicações do IBGE para 2010³⁷⁰ e preliminar de 2019³⁷¹, irregularidades fundiárias no site da Prefeitura, irregularidades em tratamento no Ministério Público, no Tribunal de Contas, no Poder Judiciário local, verificou-se não haver dados específicos para a cidade.

Buscou-se, então, traçar um paralelo com os dados disponíveis para a Região Metropolitana de Porto Alegre/RS, com o intuito de verificar se os assentamentos precários da região evoluíram na mesma medida que crescimento da população urbana do Estado. Os dados de comparação foram retirados dos relatórios publicados pela Fundação João Pinheiro (FJP), intitulados “Déficit Habitacional no Brasil” que apresentam a evolução de indicadores relativos a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, para unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. Os dados tabulados da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS para o período de 1991 até 2015 (relatório de 2018)³⁷² deram origem às tabelas 10 e 11³⁷³.

³⁷⁰ Dados da Tabela 5 denominada “Número de setores censitários e de domicílios particulares ocupados em setores censitários de aglomerados subnormais e a área, por classes de predominância dos lotes de tamanho e forma regular, segundo as Regiões Metropolitanas, as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES e os municípios – 2010”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Devendo ser acessado o seguinte caminho: 2010 - Informações territoriais, Downloads/pasta: Aglomerados_subnormais_informações_territoriais; Subdiretório: tabelas.xls; pasta: Regioes_Metropolitanas_RIDES_Municipios.zip. Acesso em: 28 jun. 2020.

³⁷¹ Indicador: “Estimativa do Número de Domicílios Ocupados em áreas classificadas como aglomerados subnormais no município (EDOC_AGSN)” da planilha “Municípios_AGSN.xls” da base tabular “base_tabular_20200519_110000” atualizada em 19/05/2020 às 11:00 horas cuja Base tabular está disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 28 jun. 2020.

³⁷² Relatórios disponíveis da Fundação João Pinheiro em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

³⁷³ O relatório Déficit Habitacional de 2000 entende como “assentamentos precários” as moradias com precariedade construtiva ou desgaste em sua estrutura física; a “coabitação” como a soma de famílias secundárias conviventes com outra família principal no mesmo espaço cedido ou alugado; o “ônus” excessivo de aluguel quando se tem famílias com renda familiar até 3 salários mínimos que gastam mais do que 30% com aluguel e o “adensamento” como moradias com carência de infraestrutura, e/ou inadequação fundiária urbana e/ou inexistência de unidade sanitária domiciliar interna. Alguns destes conceitos evoluíram no tempo e foram adaptados nos outros relatórios da Fundação João Pinheiro. Relatórios disponíveis em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Tabela 10 - Déficit habitacional por situação do domicílio para a região metropolitana (RM) de Porto Alegre/RS

Déficit habitacional por situação do domicílio para a Região Metropolitana de Porto Alegre	total	urbano	rural	Total relativo ao Brasil**
Estudo de 1995 para o ano de 1991		81.354*		6,02***
Estudo de 2001 para o ano de 2000	116.010	112.053	3.957	
Estudo de 2013 para o ano de 2010	125.803	123.510	2.293	10
Estudo de 2015 para o ano de 2013	88.214	86.515	1.699	5,9
Estudo de 2016 para o ano de 2014	91.436	90.191	1.245	6
Estudo de 2017 para o ano de 2015 preliminar	93.678	91.888	1.790	6,2
Estudo de 2018 para o ano de 2015	96.614	94.831	1.783	6,3

Fonte: Fundação João Pinheiro³⁷⁴

Tabela 11 - Déficit habitacional por componente em relação ao déficit habitacional total, segundo regiões metropolitanas (RM)

Região Metropolitana de Porto Alegre	ABSOLUTO				
	Precários	Coabitância	Ônus	Adensamento	Total
Estudo de 1995 para o ano de 1991*	75.468		5.886	-	81.354
Estudo de 2001 para o ano de 2000	17.786	71.828	20.934	5.462**	110.548
Estudo de 2013 para o ano de 2010	31.383	51.459	38.828	4.133	125.803
Estudo de 2015 para o ano de 2013	24.482	25.925	35.868	1.939	88.214
Estudo de 2016 para o ano de 2014	7.475	34.376	47.093	4.236	93.180
Estudo de 2017 para o ano de 2015 preliminar	15.680	27.424	48.046	2.528	93.678
Estudo de 2018 para o ano de 2015	15.933	29.348	48.299	4.236	97.816

Fonte: Fundação João Pinheiro³⁷⁵

Verifica-se, portanto, que o déficit habitacional urbano da região metropolitana de Porto Alegre entre 2000 e 2010 (crescimento de 10,22%) evoluiu de forma muito mais significativa que a população urbana do Rio Grande do Sul (3,4%), do Brasil (3,13%) e até mesmo de Triunfo/RS (+7,21%) para o mesmo período.

³⁷⁴ Tabela construída a partir dos relatórios de Déficit habitacional da Fundação João Pinheiro. Simbologias adotadas: *refere-se a estimativa do déficit habitacional obtida na tabela 8.5 - Relatório geral de 2001; **Déficit habitacional de domicílios particulares permanentes e improvisados do Brasil; ***Estimativa do déficit habitacional obtido no quadro 7.7 - Relatório geral de 1995. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

³⁷⁵ Tabela construída a partir dos relatórios de Déficit habitacional da Fundação João Pinheiro. Simbologias adotadas: *refere-se a estimativa do déficit habitacional na região metropolitana obtida no quadro 3.20 - Relatório de síntese 1995; **Utilizado o termo reposição por depreciação no lugar de adensamento. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Partindo da premissa que o déficit habitacional da região metropolitana de Porto Alegre tenha se espalhado de forma uniforme em todos os municípios que a compõe, estima-se que o déficit habitacional de Triunfo/RS tenha evoluído do patamar de 12,96% em 2000 (tabela 7) para no mínimo 14,28% em 2010 (crescimento de 10,22%), mas acredita-se que este número é ainda maior devido a população urbana do Rio Grande do Sul ter evoluído de uma forma muito mais lenta que a de Triunfo/RS. O que ressalta a importância de tratar o tema na cidade.

ANEXO B - DETALHAMENTO DAS IRREGULARIDADES EM IMÓVEIS PÚBLICOS DE TRIUNFO/RS

Os 203 imóveis públicos de propriedade do Município existentes no Registro de Imóveis foram agrupados de acordo com cada tipo de irregularidade elencada no tópico “5.2.2 Irregularidades em imóveis públicos do Município”. Abaixo a lista das matrículas dos imóveis públicos referentes às irregularidades das alíneas:

- a) 110 imóveis (54%)³⁷⁶ com problemas de qualificação do proprietário:
registrados em nome de Prefeitura ao invés de Município, com CNPJ errôneo ou incompleto e sem indicação da sede;

³⁷⁶ Sendo 85 imóveis com denominação errônea (Prefeitura ao invés de Município e falta/erro de CNPJ) e 25 imóveis em nome do Município, mas sem informação de CNPJ.

Tabela 12 - Imóveis do Município com problemas de qualificação

MATRÍCULAS DO MUNICÍPIO COM PROBLEMAS DE QUALIFICAÇÃO				
469	2016	2648	4027	5784
573	2045	2708	4028	5796
819	2136	2855	4029	5801
887	2174	3002	4030	5858
1024	2176	3100	4066	5897
1263	2190	3462	4105	5898
1328	2211	3506	4201	5899
1462	2212	3513	4223	5900
1509	2213	3514	4238	9086
1514	2218	3515	4355	9087
1595	2231	3614	4694	3 AF 14539
1630	2275	3748	4945	3 AD 13684
1708	2284	3765	4946	3 AB 12732
1776	2310	3812	4954	3 AB 12830
1777	2340	3815	5519	3 X 11060
1807	2416	3825	5537	3 R 7605
1819	2418	4020	5538	3 R 7622
1964	2453	4021	5539	3 AF 14581
1965	2463	4022	5640	
1966	2532	4023	5641	
1967	2548	4024	5642	
1982	2558	4025	5729	
1991	2613	4026	5783	

Fonte: elaborado pela autora.

- b) 17 imóveis (8%) nos quais o Município é condômino de área maior, possuindo fração ideal não localizada;

Tabela 13 - Imóveis do Município em condomínio

Matrícula	Titularidade	área Prefeitura (m2)	Localização	registro	Rural /urbana
469	Prefeitura	1423,22	Passo Raso	r.03	Rural
573	Prefeitura	480	Costa do Cadeia	r-13	Rural
819	Prefeitura	2698,46	Passo Fundo/Porto Batista	r.27, 28 e 29	Rural
887	Prefeitura	4898	Passo Raso	r.09	Rural
1024	Prefeitura	1107,28	Praça da Bandeira	r.23	Urbana
1462	Prefeitura	780	Costa do Cadeia/Barro Vermelho	r-02	Rural
1509	Prefeitura	10.494,00	Passo Fundo/Porto Batista	r-05	Rural
1595	Prefeitura	5.000,00	Costa do Cadeia	r.02	Rural
2190	Prefeitura	1.200,00	Vendinha	r.13	Rural
2340	Prefeitura	5.468,16	Capão Grande/Porto Batista	r.13, 15 e 16	Rural
2648	Prefeitura	1.400,00	General Neto	r.02	Rural
3002	Prefeitura	1.841,88	Passo Fundo/Porto Batista	r.22	Rural
3100	Prefeitura	602,43	Passo Fundo/Porto Batista	r.05	Rural
3322	Município Triunfo	1.995,43	Passo da Ponte e Praia/Porto Batista	r.19	Rural
3506	Prefeitura	601,13	Passo "Fiu"	r.01	Rural
3748	Prefeitura	532,00	Passo da Ponte e Praia/Porto Batista	r.07	Rural
7515	Município Triunfo	3.168,29	General Neto	r-01	Urbana

Fonte: elaborado pela autora.

- c) Construções não averbadas na matrícula imobiliária: só 13 imóveis (6%) têm benfeitorias inscritas e a cidade possui 23 escolas municipais e outros prédios públicos, como hospital, postos de saúde, Prefeitura;

Tabela 14 - Imóveis do Município com benfeitorias

Matrícula	área Prefeitura	area da benfeito	Localização	regis	Rural/urbana
573	480,00	104	Costa do Cadeia	r-13	Rural
1211	779,00	47,5	Rua Luiz Barreto	r.04	Urbana
1328	7000	576,24	Rua Luiz Barreto	r.01	Urbana
2037	503,10	sem medidas	Rua Marechal Deodoro	r.03	Urbana
2045	200.000,00	sem medidas	Sem endereço	r.04	Sem Informação
2275	7.858,37	54	Sem endereço	r.03	Urbana
2613	357,37	sem medidas	Rua Assis Brasil	r.01	Urbana
2718	6.320,63	1.517,24	Rua Luiz Barreto	r.03	Urbana
2793	2.607,00	80	Sem endereço	r.03	Urbana
4238	1.163,00	sem medidas	Rua João Pessoa	r.02	Urbana
5318	359,90	26,25	Costa do Cadeia/ Coxilha Velha	r.01	Urbana
5538	360,14	26,25	Barreto	Caput	Urbana
6239	1.080,00	sem medidas	Coxilha Velha	r-1	Rural

Fonte: elaborado pela autora.

- d) 152 imóveis (75%) têm descrição tabular precária: 46 imóveis (tabela 15) sem medidas em todas as confrontações; 106 imóveis com medidas em suas confrontações, porém 42 imóveis sem qualquer endereço ou indicação de bairro/distrito (tabela 16) e os outros 64 imóveis (tabela 17) só indicam o bairro/distrito. Problema este originado pela abertura de matrícula de frações ideais considerando a descrição da área original contida nas transcrições sem a apresentação de levantamento topográfico;

Tabela 15 - Imóveis do Município sem todas confrontações

Matrícula	área Prefeitura	Localização	registro	Rural/urbana
469	1.423,22	Passo Raso	r.03	Rural
573	480,00	Costa do Cadeia	r-13	Rural
819	2.698,46	Passo Fundo/Porto Batista	r.27, 28 e 29	Rural
887	4.898,00	Passo Raso	r.09	Rural
1024	1.107,28	Praça da Bandeira	r.23	Urbana
1211	779,00	Rua Luiz Barreto	r.04	Urbana
1462	780,00	Costa do Cadeia/Barro Vermelho	r-02	Rural
1509	10.494,00	Passo Fundo/Porto Batista	r-05	Rural
1595	5.000,00	Costa do Cadeia	r.02	Rural
1819	2.215,00	Porto Batista	r.01	Urbana
1964	3.013,20	Porto Batista	r.01	Urbana
1965	2.189,40	Porto Batista	r.01	Urbana
1966	689,00	Porto Batista	r.01	Urbana
1982	1.400,00	Rua Fernando Ehlers	r.01	Urbana
2016	7.896,00	Porto Batista	r.01	Urbana
2045	200.000,00	Sem endereço	r.04	Sem Informação
2190	1.200,00	Vendinha	r.13	Rural
2284	45.760,00	Sem endereço	r.01	Urbana
2340	5.468,16	Capão Grande/Porto Batista	r.13, 15 e 16	Rural
2548	5.000,00	Fanfa, Porto Batista	r.01	Urbana
2648	1.400,00	General Neto	r.02	Rural
3002	1.841,88	Passo Fundo/Porto Batista	r.22	Rural
3100	602,43	Passo Fundo/Porto Batista	r.05	Rural
3321	1.800,00	Passo da Ponte e Praia/Porto Batista	r.12	Rural
3322	1.995,43	Passo da Ponte e Praia/Porto Batista	r.19	Rural
3462	910,00	Boa Vista/Passo Raso	r.08 e r.09	Rural
3506	601,13	Passo "Fiu"	r.01	Rural
3614	2.721,20	Capão da Cinza/Porto Batista	r.01	Rural
3748	532,00	Passo da Ponte e Praia/Porto Batista	r.07	Rural
3765	10.920,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4020	7.365,50	Sem endereço	r.01	Urbana
4431	68,62	Sem endereço	r.01	Urbana
4917	6.974,95	Passo Fundo ou Passo raso	r.01	Rural
5046	7.300,65	Sem endereço	R.01	Urbana
5116	1.155,70	Rua Dom Pedro II	R.01	Urbana
5121	356,07	Av. 25 de Outubro	r.01	Urbana
5406	961,82	Porto Batista	r.01	Sem Informação
8976	2.310,00	Loteamento Paulo Roque Vieira Franco	Caput	Urbana
8977	2.267,50	Loteamento Paulo Roque Vieira Franco	r-01	Urbana
8978	1.720,00	Loteamento Paulo Roque Vieira Franco	r-01	Urbana
3 AF 14581	1h6576m²	Sem endereço		Sem Informação
3 AD 13684	1ha	Sem endereço		
3 AB 12732	1.200m²	Sem endereço		
3 X 11060	1ha5.000m²	Sem endereço		Sem Informação
3 R 7605	4ha	Sem endereço		Sem Informação
3 R 7622	4ha	Sem endereço		Sem Informação

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 16 - Imóveis do Município descrição precária e sem endereço

Matrícula	área Prefeitura	Localização	registro	Rural/urbana
1807	1.860,53	Sem endereço	r.01	Urbana
1991	10.000,00	Sem endereço	r.01	Urbana
2275	7.858,37	Sem endereço	r.03	Urbana
2708	55,24	Sem endereço	r.01	Urbana
2793	2.607,00	Sem endereço	r.03	Urbana
4021	6.238,21	Sem endereço	r.01	Urbana
4022	5.490,14	Sem endereço	r.01	Urbana
4023	1.670,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4024	2.000,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4025	2.320,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4026	4.019,69	Sem endereço	r.01	Urbana
4027	2.757,63	Sem endereço	r.01	Urbana
4028	3.101,49	Sem endereço	r.01	Urbana
4029	2.778,87	Sem endereço	r.01	Urbana
4030	5.595,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4066	4.864,00	Sem endereço	r.01	Urbana
4105	218,25	Sem endereço	r.01	Urbana
4223	1.359,00	Sem endereço	r.01	Rural
4694	8.476,60	Sem endereço	Caput	Urbana
5030	900,00	Sem endereço	r.01	Sem Informação
5044	1.891,50	Sem endereço	r.01	Urbana
5383	10.240,75	Sem endereço	r.01	Urbana
5698	274,40	Sem endereço	R-01	Urbana
5699	622,00	Sem endereço	R-01	Urbana
5784	8.389,19	Sem endereço	R-01	Urbana
6690	1.673,30	Sem endereço	R-01	Urbana
6963	2.634,17	Sem endereço	r-01	Urbana
7171	28.000,00	Sem endereço	r-01 e r-03	Urbana
7338	1.806,62	Sem endereço	r-01	Urbana
7339	2.994,95	Sem endereço	r-01	Urbana
7340	618,31	Sem endereço	r-01	Urbana
7341	918,12	Sem endereço	r-01	Urbana
7419	14.680,63	Sem endereço	Caput	Urbana
7420	2.369,51	Sem endereço	Caput	Urbana
7422	22.576,68	Sem endereço	Caput	Urbana
7533	127.155,78	Sem endereço	Av-01	Sem Informação
7534	10.125,99	Sem endereço	Caput	Industrial
7535	311.571,23	Sem endereço	Caput	Industrial
7648	19.440,25	Sem endereço	Caput	Industrial
8359	100.932,54	Sem endereço	Caput	Urbana
3 AF 14539	5.000,00	Sem endereço		Sem Informação
3 AB 12830	2.500m²	Sem endereço		

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 17 - Imóveis do Município com descrição precária e só bairro/distrito

Matrícula	área Prefeitura	Localização	registro	Rural/urbana
1967	643,00	Porto Batista	r-01	Urbana
2416	3.956,80	Porto Batista/Vendinha	r.01	Rural
2418	464,00	Barreto	r.01	Urbana
2453	2.224,80	Barreto	r.01	Urbana
2532	384,00	Barreto	r.01	Urbana
3513	1.265,78	Passo Raso	r.01	Rural
3514	395,00	Passo Raso	r.01	Rural
3515	2.420,40	Passo Raso	r.01	Rural
3815	1.473,00	Barreto	r.01	Urbana
4201	7.068,00	Passinho	r.01	Rural
4841	3.924,00	Passinho	r.01	Rural
4842	7.635,00	Passinho	r.01	Rural
4954	2.471,93	Barreto	r.01	Urbana
5059	7.522,68	Passo da Ponte	r.01	Urbana
5060	6.476,41	Passo da Ponte	r.01	Urbana
5256	5280	Vendinha	Caput	Urbana
5262	23.974,00	Fazenda Palmeira/Porto Batista	r.01	Rural
5269	1.515,00	Porto Batista	r.01	Urbana
5270	769,39	Porto Batista	r.01	Urbana
5271	471,20	Porto Batista	r.01	Urbana
5318	359,90	Costa do Cadeia/ Coxilha Velha	r.01	Urbana
5356	6.986,80	Passo Raso	r.01	Rural
5518	1.098,98	Passo raso	r.01	Rural
5519	5.000,00	Passo raso	r.01	Rural
5536	122,98	Barreto	Caput	Urbana
5537	174,93	Barreto	Caput	Urbana
5538	360,14	Barreto	Caput	Urbana
5539	1.399,95	Barreto	Caput	Urbana
5640	432,00	Porto Batista	R-01	Urbana
5641	432,00	Porto Batista	R-01	Urbana
5642	541,80	Porto Batista	R-01	Urbana
5729	1.452,16	Barreto	R-01	Urbana
5795	5.325,93	Barreto	R-01	Urbana
5796	1.534,61	Barreto	R-01	Urbana
5801	200,00	Passo da Rosaura	r-01	Rural
5858	24.048,00	Passinho	r-01	Rural
5897	12.109,57	Passo Fundo/Porto Batista	r-01	Urbana
5898	450,00	Fazenda Barbosa	r-01	Urbana
5899	1.812,00	Porto Batista	r-01	Urbana
5900	1.350,00	Porto Batista	r-01	Urbana
5936	4.938,00	Porto Batista	r-01	Urbana
5980	573,75	Vendinha	r-01	Urbana
5981	2.972,25	Vendinha	r-01	Urbana
6020	20.529,56	Benfica	r-01	Rural
6022	1.400,00	Olaria	r-01	Urbana
6050	540,00	Barreto	r-01	Urbana
6078	161.482,80	Passinho	r-01	Sem Informação
6099	25.000,00	Quebra Telha	r-01	Sem Informação
6118	471,93	Porto Batista	r-01	Urbana
6153	20.000,00	Barreto	R-01	Urbana
6239	1.080,00	Coxilha Velha	r-1	Rural
6259	33.349,00	Cantão	r-01	Urbana
6375	1.843,88	Barreto	r-01	Urbana
6391	2.224,15	Vendinha	r-01	Urbana
6791	1.067,40	Passo Fundo	R-01	Rural
7515	3.168,29	General Neto	r-01	Urbana
7867	1.075,87	Loteamento Painera	Av-01	Urbana
7874	718,33	Loteamento Painera	Av-01	Urbana
9087	785,00	Barreto	Caput	Urbana
7871	1.209,76	Loteamento Painera	Av-01	Urbana
8904	571,96	Loteamento São Lucas	r-01	Urbana
8905	1.912,87	Loteamento São Lucas	r-01	Urbana
8906	1.518,85	Loteamento São Lucas	r-01	Urbana
8975	4.625,48	Boa Vista	Caput	Urbana

Fonte: elaborado pela autora.

- e) ruas e áreas adquiridas quando do parcelamento do solo, mas sem a correta localização, nome oficial do logradouro ou afetação pública:
- matrículas de nº 1964, 1965, 1966 e 1967, respectivamente Rua A, B, C e área genérica, doadas em virtude de loteamento com origem na transcrição 6950, livro do 3Q, às fls. 169;
 - matrículas de nº 4020 a 4030 que totalizam 4ha3.336,53m² doadas em virtude de desmembramento com origem na matrícula 4019 e a matrícula de nº 4066 (4.864m²) adquirida;
 - matrícula de nº 8906 referente à Rua A adquirida em virtude do registro do Loteamento São Lucas com origem na matrícula 6716;
 - lotes dos loteamentos registrados que citam como confrontações ruas sem denominação oficial, como a matrícula 4047 que cita como a confrontação Oeste: a extensão de 17,20m com a Rua D.
- g) há 186.414,58m² não regularizados em nome do Município adquiridos por força de lei em decorrência do registro de loteamentos:
- Porto Batista (R.02/2048 em 02/05/1984) de Porto Batista Empreendimentos Imobiliários. Total a regularizar em nome do Município: 127.572,5m², sendo 97.122,50m² referente a ruas e 30.450m² de área verde. Necessário também alterar a denominação dos logradouros das Ruas A à H;
 - São Cristovão (R.01/4860 em 24/08/1995) de Olinto Arlindo Cassep. Total a regularizar em nome do Município: 9.272,97 m², sendo 6.661,46 m² referente ao arruamento³⁷⁷ e 2.611,51 m² de área verde;
 - Bairro Sol Nascente (R.04/300 em 22/09/1978) de Imobiliária Nova Triunfo. Total a regularizar em nome do Município: 28.688,24 m², sendo 5.737,50 m² referente a praça; 2.070m² de avenida e 20.880,74 m² de ruas A à H. Necessário também alterar a denominação dos logradouros das Ruas A à H;
 - Paulo Roque Vieira Franco (R.01/5017 em 19/12/1994). Total a regularizar em nome do Município: 20.880,87 m² referente a ruas.³⁷⁸

³⁷⁷ Rua 25 (Coronel Perachi de Barcellos) com 1.100,78m²; Rua Iracema de Alencar com 1.925,08m²; Rua 29 (sem denominação) com 2.190,42m² e Rua 30 (Belo Ramos) com 1.445,18m².

³⁷⁸ Rua 5 (Rua Adelaide Vieira Franco) com 5.669,50m²; Rua 6 (Rua Pedro Queiroz Ramos) com 4.764,17m²; Rua 07 (Rua Natalino Leal Ramos) com 2.055m²; Rua 8 (Rua Juarez Franco da Silva) com 2.130m²; Rua 09 (Rua Antonio Carlos Franco) com 2.578,50m² e Rua Dom Pedro II com 3.683,70m².

ANEXO C – APRESENTAÇÃO UTILIZADA NA DEFESA DO MESTRADO

MESTRADO PROFISSIONAL**DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS**

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À PARTIR DA LEGALIZAÇÃO DOS
BENS IMOBILIÁRIOS SOB A ÓTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS:**

Caso de Triunfo – RS.

Sheila Rüsche Jorge

Orientadora: Prof.^a Dra. Daniela Pellin



Sumário

01

MOTIVAÇÃO

02

O PROBLEMA

03

A PESQUISA

04DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**05**LEGALIZAÇÃO DA
PROPRIEDADE**06**

CONCLUSÕES



1. A motivação

“Quando a legalidade é um privilégio que só se alcança mediante o poder econômico ou político, às classes populares não resta outra alternativa senão a ilegalidade”.

Mario Vargas Llosa

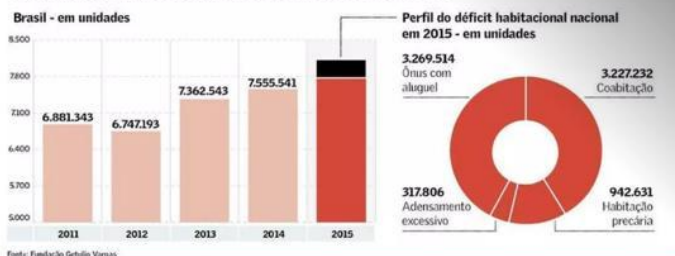


2. O problema

Evolução do Déficit Habitacional no Brasil

O tamanho do problema

Déficit habitacional mostra tendência de crescimento nos últimos anos

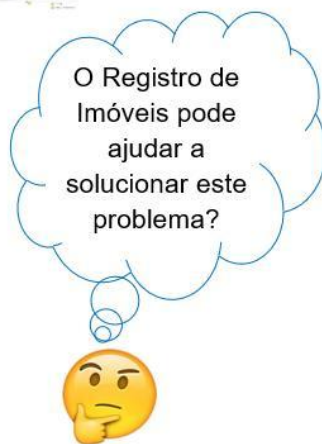


Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)^[1]

Dados da ONU^[2]

- 2015: população urbana 50%, 828 milhões em favelas
- 2050: população urbana 75%, **(1,242 bilhões?)**

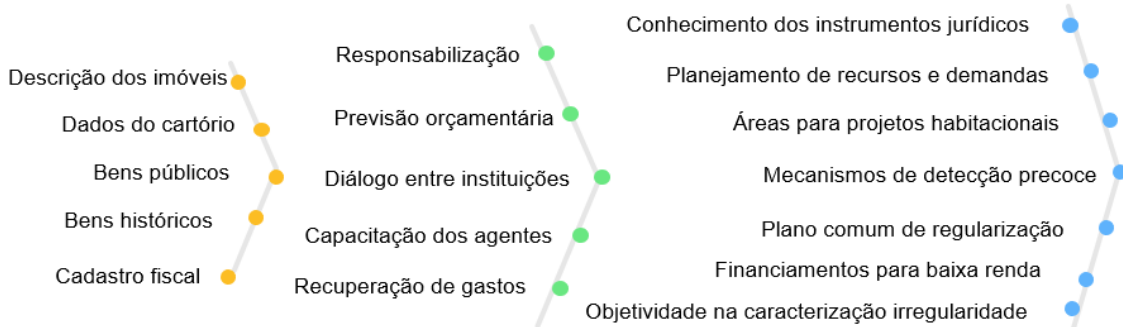


2. O problema de Triunfo/RS

Assentamentos Precários

2000 e 2010

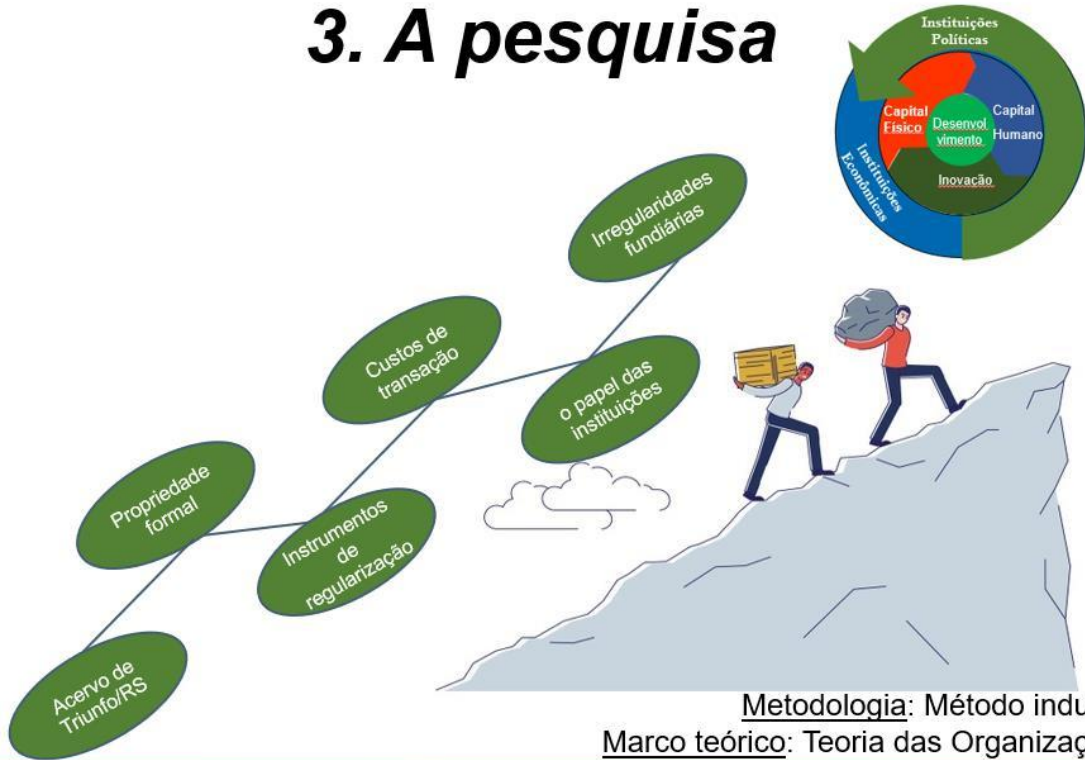
Domicílios precários 2000: TR 12,12%, POA 13,58%, BR 12,99%
População urbana TR +7,2%, BR +3,1%, POA +2,9%
Déficit habitacional 2010: POA + 10,22%



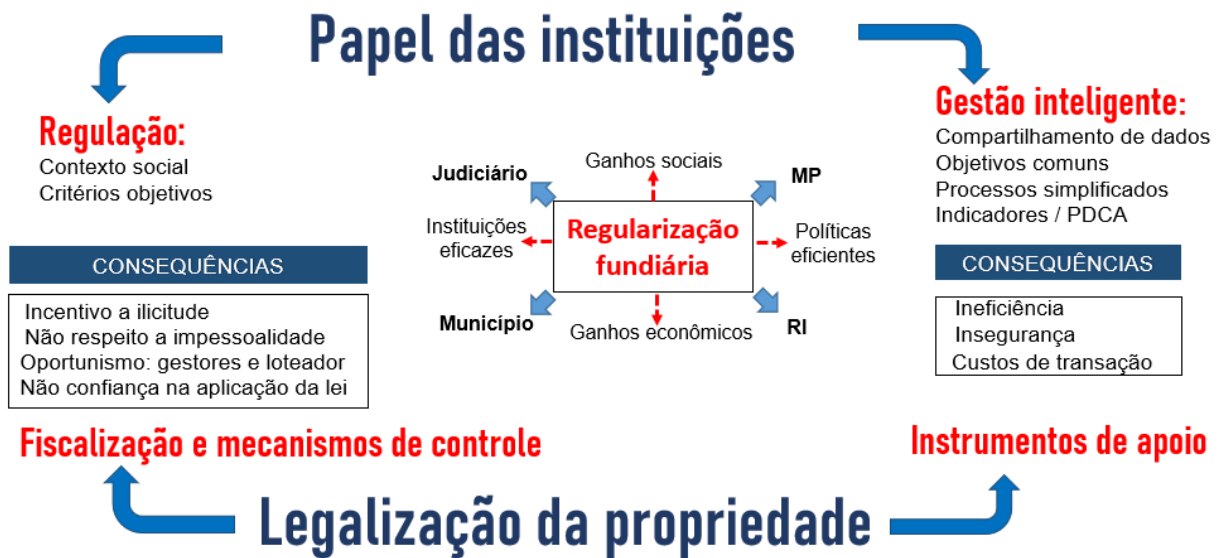
Descontrole do programa habitacional dos bairros Creche I e II, Olaria e Coxilha



3. A pesquisa



4. Desenvolvimento sustentável



5. Legalização da Propriedade

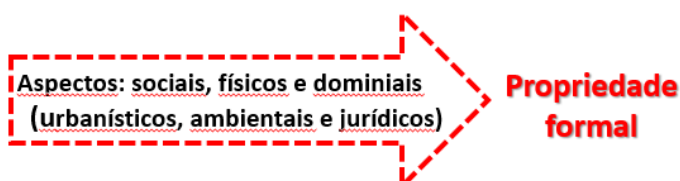
Atributos superiores a posse	Dados do imóvel, proprietários, ônus	Segurança jurídica
Alocação de recursos	Função social	Integração das pessoas
Distribuição de justiça	Responsabilização de pessoas	Integração a um sistema jurídico
Uso + eficiente da terra: melhorias, herança	Acesso a serviços públicos	Arrecadação fiscal
Fixação do potencial econômico do ativo	Bem-estar	Proteção das transações

EFEITOS DA PROPRIEDADE FORMAL



5. Regularização Fundiária

Instrumento para a legalização da propriedade



- ▶ Valorização do ativo
- ▶ Renda per capita
- ▶ Construções seguras
- ▶ Patrimônio histórico-cultural
- ▶ Direito à Cidade
- ▶ Meio ambiente
- ▶ Dignidade humana

REQUISITOS:

- ✓ Capacitação profissional e fiscalização
- ✓ Aplicação da lei e compromisso das instituições com a regularização
- ✓ Orçamento: regularização e financiamento de projetos habitacionais/condições de moradia



6. Contribuições e Conclusões

- 1 **Identificação e plano de ação para sanar as irregularidades de Triunfo/RS**
Cadastro fiscal e do RI, patrimônio público e histórico, áreas para tratamento coletivo, bairro Creche
- 2 **Identificação de fatores que contribuem a formação de loteamentos irregulares**
Aplicação dos instrumentos jurídicos e legislação (lacunas, contexto social, formais: FMD, incorporação de benfeitorias)
- 3 **Relatórios norteadores de ações de regularização à partir do acervo imobiliário**
Usucapião, estremados More e Gleba Legal, totalizador de proprietários, registro de loteamentos, comparativos
- 4 **Identificação de áreas para regularização coletiva (ruas do bairro Olaria)**
- 5 **Identificação de áreas públicas sem matrícula (186.414,58m² de loteamentos)**

POSSIBILIDADE DE REPLICAÇÃO DOS ACHADOS DA PESQUISA



6. Políticas públicas eficientes

Resumo dos principais eixos de atuação:



Obrigada!

Sheila.rusche@gmail.com
(51) 99892-4366

