



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR  
VICE-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**OUTORGAS ONEROSAS URBANÍSTICAS COMO  
MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA  
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA  
DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DE CASO  
DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CEARÁ**

Pedro Cesar da Rocha Neto

Fortaleza-CE  
2022

PEDRO CESAR DA ROCHA NETO

**OUTORGAS ONEROSAS URBANÍSTICAS COMO  
MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA  
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA  
DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DE CASO  
DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CEARÁ**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado em Direito Constitucional – da Universidade de Fortaleza, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu.

Fortaleza – Ceará  
Setembro, 2022

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Rocha Neto, Pedro Cesar da.

Outorgas onerosas urbanísticas como mecanismos de financiamento da política de Regularização Fundiária Urbana de interesse social: estudo de caso do Município de Fortaleza - Ceará / Pedro Cesar da Rocha Neto. - 2022  
424 f.

Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado Em Direito Constitucional, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Gina Vidal Marcílio Pompeu.

1. justiça social urbana. 2. regularização fundiária urbana de interesse social. 3. outorga onerosa do direito de construir. 4. outorga onerosa de alteração de uso. I. Pompeu, Gina Vidal Marcílio. II. Título.

---

PEDRO CESAR DA ROCHA NETO

**OUTORGAS ONEROSAS URBANÍSTICAS COMO MECANISMOS  
DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DE  
CASO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CEARÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza  
(Unifor), como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutor em Direito Constitucional.

Orientadora: Professora Doutora Gina Vidal Marcílio  
Pompeu.

Aprovada em: 23/09/2022

**BANCA EXAMINADORA**

Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu (Orientadora)  
Universidade de Fortaleza – Unifor

Professora Doutora Daniela Campos Libório (Examinadora)  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Professor Doutor Bruno Soeiro Vieira (Examinador)  
Universidade Federal do Pará – UFPA

Professora Doutora Ana Virgínia Moreira Gomes (Examinadora)  
Universidade de Fortaleza – Unifor

Professora Doutora Natércia Sampaio Siqueira (Examinadora)  
Universidade de Fortaleza – Unifor

Professora Doutora Cristina Maria Aleme Romcy (Examinadora)  
Universidade de Fortaleza – Unifor

Dedico esta tese à minha esposa, Ticiano Rocha, e aos meus amados filhos, Amanda e Pedro Arthur, pela compreensão às ausências físicas e mentais, pelo abraço apertado, quando me faltavam forças, pelo sorriso fraterno, quando me faltava paciência, pelas orações discretas, quando me faltava fé, mas acima de tudo agradeço pelo amor, sempre disponível e despretensioso.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi escrito com a colaboração direta e indireta de muitas pessoas especiais, que de forma consciente ou inconsciente contribuíram com ideias, dados, impressões e críticas inseridas em cada linha deste trabalho. Sou imensamente grato a todos. Entretanto, gostaria de mencionar algumas pessoas que simbolizam todos os coprodutores e testemunhas desta realização. Dito isso, agradeço:

A Deus, pois a força e a perseverança somente foram alcançadas com a ajuda e a misericórdia divinas.

A meus amados pais, que simbolizam retidão ética e moral, os quais são responsáveis por minha formação pessoal, com seus exemplos de coragem e determinação.

À Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu, minha orientadora, de indubitável e irrefutável competência acadêmica, que, de forma instrutiva e didática, influenciou diretamente a construção de minha perspectiva humanista e legal acerca da temática do Direito Urbanístico e de suas concernentes repercussões sociais. Agradeço, ainda, pelo encorajamento, equilíbrio e solidariedade a mim conferidos para o enfrentamento e a superação de paradigmas jurídicos e axiológicos postos à prova no decurso desta investigação científica.

À Professora Doutora Daniela Campos Libório, representante ilustre da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que gentilmente aceitou compor a banca avaliadora desta tese de Doutorado e cujas formidáveis obras jurídicas permitiram a este humilde estudante do Direito edificar seu conhecimento forense ao longo da elaboração deste trabalho, resultando em maior aprofundamento das análises intelectivas e na consequente transposição de limites de erudição e na congregação de conceitos alicerçadores à presente pesquisa.

Ao Professor Doutor Bruno Soeiro Vieira, representante destacado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, que atenciosamente concordou em participar desta banca de defesa e cuja atuação nas searas acadêmica e profissional me inspirou a abraçar, com

maior leveza e determinação, a incessante missão de buscar o aprimoramento intelectual e técnico.

Às ilustres Professoras Doutoras Ana Virgínia Moreira Gomes e Natércia Sampaio Siqueira, representantes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza, que solícitamente consentiram em integrar a banca avaliadora desta tese de Doutorado e cujas correções e ensinamentos me permitiram apresentar um melhor desempenho ao longo deste processo de formação acadêmica, e que de maneira análoga subsidiaram a preparação e a execução do presente trabalho científico.

À eminente Professora Doutora Cristina Aleme Romcy, representante do Mestrado Profissional em Ciências da Cidade da Universidade de Fortaleza, que distintamente assentiu em participar desta banca de defesa e cujo vasto conhecimento no campo urbanístico e profissionalismo tornaram-se norte para conduta humana e ocupacional do autor deste trabalho.

A todos os colegas de trabalho, por terem contribuído sobremaneira para meu crescimento, que se demonstraram verdadeiros amigos, fiéis e companheiros, pelo cuidado e atenção a mim dispensados, sempre dando incentivo à finalização do processo de pesquisa e à construção dos meus estudos acadêmicos, enfim, foram fundamentais para a compatibilização hercúlea do processo de pesquisa e escrita acadêmica com a atividade profissional por mim desenvolvida.

Por fim, sinto-me honrado em participar desta experiência acadêmica, a qual, indubitavelmente, representou um divisor de águas na minha vida pessoal e profissional. Grato e animado por este e por novos desafios.

*[...] enquanto o “bem-estar” de alguns continuar sendo conquistado à causa do “não-estar”, em relação à maioria pobre do Brasil, será impossível evitar o “mal-estar” de toda(o)s.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. (Orgs.). **Direito Urbanístico**. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 190.

## RESUMO

Esta tese de doutorado apresenta-se como fruto das pesquisas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, inserida na área de concentração em Direito Constitucional Público e Teoria Política, na linha de pesquisa em Direito Constitucional nas Relações Econômicas. A formação das cidades ao longo da história passou por mudanças relevantes, pois a urbe nos mais variados momentos políticos e econômicos apresentou-se de formas distintas, tanto na construção como na concepção do sentido da pólis. No Brasil, as cidades tiveram um crescimento demográfico substantivo a partir da década de 1970, mas o crescimento populacional não guarda proporção com a oferta do pacote de necessidades básicas aos indivíduos cidadãos. Assim, inicia-se a produção dos assentamentos humanos precarizados e tem origem toda sorte de chagas sociais, dentre elas a desigualdade de acesso à moradia digna. Nesse sentido, tem-se como problema central a necessidade de implementar uma política de “conservação urbana” por meio da Regularização Fundiária Urbana como instrumento de efetivação do direito à moradia digna e formas alternativas para financiar a política em estudo. O trabalho tem como objetivo geral analisar a potencialidade de aplicação dos recursos provenientes das contrapartidas financeiras em Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso como ferramenta de promoção do acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) para os cidadãos inseridos nos assentamentos precários, com o escopo de proporcionar uma ambiência de justiça social urbana através da redução das desigualdades no ambiente cidadão. Esta tese justifica-se em razão do crescimento urbano desordenado e do descompasso com a efetivação do direito à moradia digna, por meio da política de regularização fundiária para a população de baixa renda, esculpida na Constituição de 1988, bem como no Estatuto das Cidades de 2001 e na Lei da Reurb de 2017, considerando sua relação com o processo de perpetuação da favelização brasileira e a falta de acesso aos direitos e aos serviços básicos ligados à dignidade da pessoa humana, corolário do Estado Democrático de Direito brasileiro. Esta tese se situa como uma propositura de decisão política de Estado, de âmbito local, por meio de aprimoramento legislativo do arcabouço normativo da cidade de Fortaleza (Ceará), haja vista a competência constitucional de editar norma suplementar a norma geral e no âmbito do interesse local. Sustenta-se, ainda, como resultados esperados, a efetividade do direito à moradia digna e a redução das desigualdades perante comunidades e indivíduos encravados nos assentamentos precários, por meio da otimização das receitas provenientes das Outorgas Onerosas Urbanísticas, objetivando-se construir urbes saudáveis, resilientes e fraternas para esta e as futuras gerações. Neste trabalho, a metodologia envolve pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na teoria crítica, congrega teoria e práxis, de forma a articular Direito Constitucional, Urbanístico e Orçamentário, Economia Urbana, Sociologia Urbana e Filosofia Política. O texto adota os raciocínios indutivo e dedutivo, em pesquisa quantitativa e qualitativa, com as técnicas de análise documental, estatística e revisão bibliográfica.

**Palavras-chave:** justiça social urbana; regularização fundiária urbana de interesse social; outorga onerosa do direito de construir; outorga onerosa de alteração de uso.

## ABSTRACT

This doctoral thesis is presented as the result of research within the scope of the Postgraduate Program in Constitutional Law at the University of Fortaleza, inserted in the area of concentration in Public Constitutional Law and Political Theory, in the line of research on Constitutional Law in Economic Relations. The formation of cities throughout history has undergone relevant changes, as the city in the most varied political and economic moments presented itself in different ways, both in the construction and in the conception of the meaning of the polis. In Brazil, cities experienced substantial demographic growth from the 1970s onwards, but population growth is not proportionate to the offer of basic needs package to urban individuals. Thus, the production of precarious human settlements begins and all sorts of social wounds originate, among them the inequality of access to decent housing. In this sense, the central problem is the need to implement a policy of “urban repair” through Urban Land Regularization as an instrument to enforce the right to decent housing and alternative ways to finance the policy under study. The general objective of this work is to analyze the potential of application of resources from financial contributions in Onerous Urban Grants of the Right to Build and Change of Use as a tool to promote access to decent housing, through Land Regularization of Social Interest (Reurb-S) for city dwellers inserted in precarious settlements, with the aim of providing an environment of urban social justice through the reduction of inequalities in the city environment. This thesis is justified due to the disorderly urban growth and the mismatch with the realization of the right to decent housing, through the land regularization policy for the low-income population, enshrined in the 1988 Constitution, as well as in the Statute of the Cities of 2001 and the 2017 Reurb Law, considering its relationship with the process of perpetuating Brazilian favelas and the lack of access to basic rights and services linked to human dignity, a corollary of the Brazilian Democratic State of Law. This thesis is situated as a proposal for a political decision of the State, at the local level, through the legislative improvement of the normative framework of the city of Fortaleza (Ceará), given the constitutional competence to edit a supplementary norm to the general norm and in the scope of the place. It is also supported, as expected results, the effectiveness of the right to decent housing and the reduction of inequalities before communities and individuals stuck in precarious settlements, through the optimization of the revenues from the Onerous Urban Grants, aiming to build healthy cities, resilient and fraternal for this and future generations. In this work, the methodology involves interdisciplinary research with an epistemological orientation in critical theory, bringing together theory and praxis, in order to articulate Constitutional, Urban and Budgetary Law, Urban Economics, Urban Sociology and Political Philosophy. The text adopts inductive and deductive reasoning, in qualitative research, with the techniques of document analysis, statistics and literature review.

**Keywords:** urban social justice; urban land regularization of social interest; onerous grant of the right to build; onerous grant of alteration of use.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantitativo de habitantes conforme o Censo IBGE 2010.....	37
Quadro 2 – Zonas de Ocupação, de Requalificação e de Orla de Fortaleza.....	246
Quadro 3 – Histórico e projeção OODC no Município de Fortaleza (Ceará) .....	415
Quadro 4 – Histórico e projeção OOAU no Município de Fortaleza (Ceará).....	417

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa das cidades brasileiras anteriormente a 1940.....	35
Figura 2 – Mapa das cidades brasileiras conforme Censo IBGE 2010 .....	36
Figura 3 – Relação entre a espacialização dos assentamentos precários e a incidência de casos de arboviroses – análise comparativa entre os Municípios de São Paulo/SP e Fortaleza/CE..	50
Figura 4 – Relação entre a espacialização dos assentamentos precários e a incidência de casos de homicídios – análise comparativa entre os Municípios de São Paulo/SP e Fortaleza/CE...	51
Figura 5 – Assentamentos precários por tipologia no Município de Fortaleza.....	69
Figura 6 – Mapa de calor dos homicídios em Fortaleza e assentamentos precários mapeados pelo PLHIS – 2012 .....	70
Figura 7 – Estudo sobre déficit habitacional .....	82
Figura 8 – ZEIS de Fortaleza.....	171
Figura 9 – “Como funciona na cidade” .....	216
Figura 10 – Cálculo do IPTU .....	249
Figura 11 – Cálculo da contrapartida financeira em OOAU .....	259
Figura 12 – Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD para utilizar OOAU no Município de Fortaleza no período de 2016 a julho de 2022 .....	263
Figura 13 – Descritivo dos gastos do FUNDURB no Município de Fortaleza por bairro .....	264
Figura 14 – Comparativo entre círculo virtuoso de prosperidade urbana e círculo vicioso da marginalidade urbana .....	302

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das receitas das contrapartidas em OODC no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a junho de 2022 .....	254
Gráfico 2 – Evolução das receitas das contrapartidas em OOAU no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a julho de 2022 .....	261
Gráfico 3 – Evolução das receitas dos instrumentos urbanísticos: comparativo entre OODC, OOAU e os demais instrumentos urbanísticos no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a julho de 2022.....	274
Gráfico 4 – Projeção em 10 passos para OODC no Município de Fortaleza (Ceará) .....	414
Gráfico 5 – Projeção em 10 passos para OOAU no Município de Fortaleza (Ceará).....	416

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 CIDADES E SUAS MAZELAS URBANAS: ATUALIDADE DA NEGAÇÃO E INVISIBILIDADE DOS MAIS POBRES .....</b>	<b>31</b>
<b>1.1 Notas iniciais sobre a cidade e o direito à cidade.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2 Processo de crescimento urbano e mazelas urbanas .....</b>	<b>40</b>
<i>1.2.1 Conceituação de aglomerados subnormais e assentamentos precários .....</i>	<i>45</i>
<i>1.2.2 Conexão entre assentamentos precários, desenvolvimento das capacidades dos seres urbanos e mazelas urbanas .....</i>	<i>48</i>
<b>1.3 Política urbana a partir da constitucionalização do direito à cidade no Estado Democrático de Direito brasileiro .....</b>	<b>54</b>
<i>1.3.1 Direito à cidade e evolução do direito à propriedade urbana.....</i>	<i>55</i>
<i>1.3.2 Direito à cidade e neoconstitucionalismo brasileiro .....</i>	<i>60</i>
<b>1.4 Abordagem empírica: estudo de caso da cidade de Fortaleza-CE – sabores e dissabores do fato urbano local .....</b>	<b>66</b>
<b>2 CONSERTAÇÃO URBANA A PARTIR DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS CIDADES BRASILEIRAS .....</b>	<b>73</b>
<b>2.1 Consertação do tecido urbano e regularização fundiária.....</b>	<b>75</b>
<b>2.2 Evolução legislativa dos instrumentos de regularização fundiária no Brasil .....</b>	<b>88</b>
<b>2.3 Novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, a Lei nº 13.465/2017 .....</b>	<b>102</b>
<i>2.3.1 Processo legislativo da conversão da MPV nº 759/2016 na Lei nº 13.465/2017 .....</i>	<i>104</i>
<i>2.3.2 Discussão de constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017.....</i>	<i>107</i>
<i>2.3.3 Princípios e objetivos da Reurb à luz da Lei nº 13.465/2017 .....</i>	<i>112</i>
<i>2.3.3.1 Princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental da Regularização Fundiária Urbana – Reurb .....</i>	<i>113</i>
<i>2.3.3.2 Princípio da ordenação territorial .....</i>	<i>114</i>

2.3.3.3 Princípio da eficiência na ocupação do solo na Regularização Fundiária Urbana.....	115
2.3.4 Conceito de Núcleo Urbano Informal (NUI).....	116
2.3.5 Conceito de Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) .....	117
2.3.4 Legitimados a propor à Reurb.....	119
2.3.5 Modalidades de Reurb: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) .....	121
2.3.6 Regularização fundiária mista não como modalidade, mas como modelo procedimental. ....	125
2.3.7 Instrumentos jurídicos aplicados à Reurb.....	126
2.3.7.1 Legitimação fundiária.....	126
2.3.7.2 Legitimação de posse.....	133
2.3.7.3 Usucapião especial urbana.....	137
2.3.7.4 Direito de preempção .....	139
2.3.7.5 Concessão de direito real de uso (CDRU).....	140
2.3.7.6 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).....	142
2.3.7.7 Direito de laje .....	144
2.3.7.8 Demarcação urbanística.....	145
2.3.7.9 Condomínio de lotes e do condomínio urbano simples.....	146
2.3.7.10 Transferência do direito de construir (TDC) .....	149
2.3.7.11 Intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular .....	151
2.3.7.12 Consórcio imobiliário .....	153
2.3.7.13 Arrecadação de bem vago abandonado (ABVA) .....	154
2.3.8 Aplicação da Reurb às entidades do terceiro setor.....	156
<b>2.4 Estudo de caso: o Município de Fortaleza (Ceará) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social entre os anos de 2009 e 2021 .....</b>	<b>161</b>
2.4.1 Marco legal da Reurb em Fortaleza: Lei Complementar Municipal nº 344, de 30 de setembro de 2022.....	173
<b>2.5 Reurb como alternativa capaz de promover a consertação dos núcleos urbanos informais e precarizados nas cidades brasileiras .....</b>	<b>177</b>

<b>3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC) E DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO DO SOLO (OOAU) COMO MEIOS DE CAPTURA DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA .....</b>	<b>180</b>
<b>3.1 Noções introdutórias sobre a captura para a coletividade da mais-valia fundiária urbana.....</b>	<b>184</b>
<b>3.2 Estatuto da Cidade e recuperação da mais-valia fundiária urbana .....</b>	<b>188</b>
<i>3.2.1 Instrumentos de recuperação das mais-valias urbanísticas previstos no ordenamento jurídico brasileiro.....</i>	<i>194</i>
<b>3.3 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).....</b>	<b>204</b>
<i>3.3.1 Conceito, potencialidades, riscos e benefícios da OODC.....</i>	<i>205</i>
<i>3.3.2 Função e objetivo da OODC.....</i>	<i>214</i>
<b>3.4 Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) .....</b>	<b>217</b>
<i>3.4.1 Conceito, potencialidades, riscos e benefícios da OOAU.....</i>	<i>218</i>
<i>3.4.2 Função e objetivo da OOAU.....</i>	<i>222</i>
<b>3.5 Competência legislativa para instituir as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU).....</b>	<b>223</b>
<b>3.6 Natureza jurídica das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) .....</b>	<b>226</b>
<b>3.7 Forma de pagamento das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) .....</b>	<b>234</b>
<b>3.8 Estudo de caso: o Município de Fortaleza (Ceará) e as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) entre os anos de 2009 e 2022 .....</b>	<b>237</b>
<i>3.8.1 Estudo de caso: proposta de um novo marco legal da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza (Ceará) .....</i>	<i>262</i>
<b>3.9 Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) como mecanismos de alteração da lógica de produção desigual das cidades, por meio de negócios urbanos fundados na supremacia do interesse social e da função social da cidade .....</b>	<b>272</b>
<b>3.10 Novo marco legal da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Município de Fortaleza: Lei Complementar Municipal nº 333, de 14 de setembro de 2022 .....</b>	<b>276</b>
<b>4 OUTORGAS ONEROSAS URBANÍSTICAS COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NAS CIDADES BRASILEIRAS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CEARÁ .....</b>	<b>279</b>
<b>4.1 Reurb de Interesse Social, justiça social urbana, mínimo existencial e reserva do possível.....</b>	<b>284</b>

<b>4.2 Reurb de Interesse Social como mecanismo de desenvolvimento das capacidades..</b>	<b>296</b>
<b>4.3 Reurb de Interesse Social, seu custo e fontes tradicionais de financiamento no Brasil .</b> .....	<b>303</b>
<b>4.4 Emergência da alteração da lógica de produção desigual das cidades: negócios urbanos de interesse social e função social da cidade .....</b>	<b>312</b>
<b>4.5 Vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social como mecanismo de promoção da justiça social urbana.....</b>	<b>317</b>
<i>4.5.1 Competência municipal para legislar sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).....</i>	<i>334</i>
<i>4.5.2 Norma jurídica municipal sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará.....</i>	<i>342</i>
<i>4.5.3 Possível impacto da norma jurídica municipal sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará .....</i>	<i>349</i>
<b>4.6 Imprescindibilidade da garantia da gestão democrática da cidade e efetivo controle social das receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) e do investimento na política habitacional municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.....</b>	<b>357</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>364</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>383</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>413</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>418</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de doutorado apresenta-se como resultado das pesquisas encampadas no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza – Unifor, sob a orientação da Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu, com o título “Outorgas onerosas urbanísticas como mecanismos de financiamento da política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará”. A produção das cidades no mundo, notadamente nos países da América Latina, passou por profundas transformações nos últimos cem anos, desde sua concepção institucional até a compleição dos elementos que a compõem. A rigor, a conformação conceitual da urbe apresenta-se a partir de dois prismas elementares: a) a cidade como produto das mutações políticas e jurídicas vivenciadas pelo território em que está inserida; b) a teia urbana como indutora de transformações sociais e jurídicas que se encontram encravadas na sociedade ou por ela influenciada<sup>2</sup>.

Ao longo do tempo, as cidades e suas concepções tradicionais de evolução demonstram-se pautadas no atendimento aos anseios dos detentores do capital, que a partir do poderio econômico mantinham os decisores políticos sob a batuta do capitalismo dependente<sup>3</sup>. Dessa forma, as políticas públicas desenvolvidas para as cidades até a primeira parte do século XX foram orientadas para encantar os trabalhadores livres a ocupar as novas porções do território, destinadas a dar supedâneo ao setor produtivo, em especial a indústria<sup>4</sup>, mas sem prover as necessidades básicas do indivíduo – no momento, provisões habitacionais – dentro das áreas de maior valia urbana. Assim, a cidade passa a repelir por indução ou omissão a ocupação de regiões em processo de urbanização, desprovidas das infraestruturas urbanas, por sua vez sem

---

<sup>2</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 79-85.

<sup>3</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 95.

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018, p. 65.

acessos aos serviços básicos, ou mesmo áreas de fragilidade ambiental, o que em ambos os casos passa a caracterizar-se como assentamentos humanos precarizados<sup>5</sup>.

À luz da verdade, no Brasil, os números dos estudos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE revelam que a população residente nas cidades escalou rapidamente a partir dos anos 1970, com 62% de cidadãos, seguindo para 68% em 1980, 75% em 1990, 81% na virada do século e, no último censo, em 2010, alcançou a marca de 84%<sup>6</sup>, caracterizando-se como um dos quatro países com maiores índices de urbanização da América Latina.<sup>7</sup>

Para melhor expor, como alegoria informativa, propõe-se atualizar a canção popular que embalou a sociedade brasileira quando do acompanhamento da Copa do Mundo FIFA de 1970, ocasião em que se entoava, dentre outros bordões, para apoiar a seleção brasileira de futebol: “Noventa milhões em ação / Pra frente, Brasil, no meu coração / Todos juntos vamos, pra frente, Brasil / Salve a seleção!”<sup>8</sup>. Essa mesma estrofe ufanista, da lavra de Miguel Gustavo e interpretada pelo grupo musical Os Incríveis, pouco mais de meio século depois, torna-se: “Duzentos e dez milhões em ação / Pra frente, Brasil, no meu coração / Todos juntos vamos, pra frente, Brasil / Salve a seleção!”. A projeção da população brasileira para 2020 indica um aumento demográfico de mais de 120% de indivíduos entre 1970 e 2020<sup>9</sup> em todo o país. Em sentido estrito, evidencia-se a pressão demográfica empregada no tecido urbano brasileiro no mesmo período (1970-2021), haja vista que o aumento da população urbana é superior à marca de 210%. A rigor, tal escalada demográfica urbana não está ligada à ampliação das capacidades sociais e econômicas das cidades para receber essa massa populacional, que em sua maioria apresenta-se carente de oportunidades e dependente de ações governamentais, pois disputa o espaço urbano e as políticas públicas com setores mais abastados economicamente e com mais penetração nos decisores políticos da urbe.

<sup>5</sup> MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 22.

<sup>6</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2021.

<sup>7</sup> MATA, Catrine et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, 2020, p. 260.

<sup>8</sup> DICIONÁRIO MPB. **Pra Frente Brasil**. Disponível em: <http://www.dicionariompb.com.br/default.asp>. Acesso em: 18 jan. 2021.

<sup>9</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.

Assim sendo, passa-se a conviver com o fluxo migratório interno – êxodo rural ou êxodo urbano emergente (pequenos centros urbanos migram para grandes centros urbanos) – nas grandes e médias cidades do mundo, em especial as brasileiras, onde se evidencia um inchaço populacional maior que a oferta de condições físicas, sanitárias e demais direitos básicos aos neocidadinos. No início, sob efeito do pensamento fordista-keynesiano da década de 1970<sup>10</sup>, os decisores políticos apropriaram-se da mão-de-obra barata e sem capacitação para suprir a demanda da economia nacional, bem como do processo de expansão dos centros urbanos. Não se buscou garantir justiça social a essa população, a qual foi acomodada em locais sem interesse econômico (até então) ou nas áreas públicas mais frágeis ecologicamente (encostas, faixas contíguas a mananciais hídricos), tudo o mais afastado dos olhos da elite política dominante e moradora da “Cidade Oficial”.

Para tanto, deve-se lembrar que a diferenciação acentua-se após a introdução do conceito de cidade do século XX, sob a influência internacional e a abertura à globalização<sup>11</sup>. No Brasil, evidencia-se que a mudança vivenciada na concepção de cidade se deu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois o processo participativo da constituinte proporcionou a alteração do paradigma sobre as cidades brasileiras – introduz-se o direito à cidade e sua função social da cidade –, haja vista a inserção de um capítulo específico tratando da política de desenvolvimento urbano por meio de emenda popular assinada por milhares de brasileiros que clamavam por maior protagonismo das necessidades urbanas na pauta dos decisores públicos. Essa mudança foi inaugurada com a instalação do Estado Democrático de Direito e o neoconstitucionalismo no âmbito do Direito brasileiro<sup>12</sup>.

Diante disso, acredita-se que a desigualdade multifacetada (social, econômica e cultural) assevera-se na urbe na mesma proporção da densidade demográfica brasileira. Com efeito, o abismo social mostra-se mais agressivo ao debruçar-se nas formas de acesso à moradia digna, notadamente quando se fala em acesso à regularização fundiária de famílias de baixa renda ocupante de imóveis encravados em assentamentos precários, capaz de transpor o mero “direito ao teto acima de suas cabeças” e o conceito simplório de moradia, no sentido de alcançar a

---

<sup>10</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018, p. 105-107.

<sup>11</sup> FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (Coords.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 7.

<sup>12</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 157.

moradia digna e todas as dimensões sociais garantidoras de oportunidades para os seres urbanos menos favorecidos.

Diante dessas colocações, o trabalho emerge da problemática da questão da efetividade do direito à moradia digna, do direito à cidade e da redução das desigualdades no Brasil, sobretudo por meio da garantia da Regularização Fundiária Urbana aos moradores de baixa renda inseridos em assentamentos precários, através da utilização de receitas advindas do manejo dos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU), inseridos no Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, observa-se a conexão entre a construção desigual da cidade e a correlação com as multifacetadas formas de mazelas em solo urbano, tendo em vista que as chagas sociais (violência urbana, gravidez na adolescência, altas taxas de desemprego e subemprego, etc.) são caracterizadas por um círculo vicioso de marginalidades (sociais, culturais e econômicas) que, se não for rompido por ações governamentais afirmativas, tende a encarcerar o indivíduo e a sociedade que ele compõe dentro de patamares indesejáveis de desigualdades. Essas questões passam a ser mais bem compreendidas ao analisar os dados georreferenciados apresentados no decorrer desta tese, os quais apontam a preponderância da incidência das variadas mazelas sociais nos assentamentos informais nas principais cidades brasileiras, tais como: as vítimas da violência urbana; os casos de arboviroses; e, recentemente e ainda em tabulação profunda, as mortes por Covid-19.

Nesse cenário, o objetivo geral desta tese é analisar a potencialidade de utilização dos variados instrumentos urbanísticos, especificamente as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), como ferramentas de promoção do acesso ao direito à moradia digna, por meio da regularização fundiária para os cidadãos habitantes de áreas caracterizadas como assentamentos precários, com o escopo de proporcionar uma ambiência de justiça social nas cidades. Ampara-se, igualmente, nos princípios urbanísticos infraconstitucionais da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da efetiva regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais no Brasil.

Em sentido estrito, tem-se como objetivos específicos: 1. Analisar as nuances que permeiam a formação das cidades e sua evolução histórica e jurídica, bem como identificar a

correlação entre a ocupação desordenada da cidade e a ocorrência de mazelas sociais urbanas; 2. Examinar as políticas públicas de “conservação urbana”<sup>13</sup>, notadamente a política social de Regularização Fundiária Urbana em sua forma plena como mecanismo de empregar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, em especial perante a população de baixa ou nenhuma renda; 3. Investigar as idiosincrasias que cercam os instrumentos urbanísticos de captura da mais-valia fundiária urbana, especificamente as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), que compõem a política de desenvolvimento urbano brasileira; 4. Analisar as potencialidades das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) como mecanismos redistributivos, por meio do financiamento da política municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) aos cidadãos em vulnerabilidade social, principalmente aqueles encravados em áreas de assentamento precário no Brasil.

Nesse sentido, afirma-se que a pesquisa justifica-se com base na análise dos dados nacionais e internacionais que apontam para o crescimento vertiginoso da população das cidades no mundo, e com contornos agravantes naquelas inseridas na América Latina, pois grande parte da população desses países vive em áreas urbanas; demonstra-se, ainda, um pior cenário na realidade brasileira, já que mais de três quartos do contingente demográfico do país é urbano. Nessa esteira, a associação entre o crescimento populacional nas cidades e a falta de provisões habitacionais dignas e de todo o pacote de necessidades básicas resulta na crise da produção irregular do solo urbano; conseqüentemente, incide-se na formação de ocupações irregulares em áreas inadequadas, impróprias e irregulares, que afetam tanto a população como o meio ambiente e perpetuam as formas de desigualdade urbana e a inefetividade da justiça social nas cidades brasileiras. De outro modo, justifica-se, ainda, o presente trabalho pela inserção do direito à moradia digna e da política urbana no bojo da Constituição Cidadã de 1988, bem como da visão implementada no meio ambiente urbano, por meio do Estatuto da

---

<sup>13</sup> Esta tese utiliza a expressão ‘conservação urbana’ com o escopo de aglutinar as ações praticadas diretamente pelo Poder Público ou consorciado com ente privado para imprimir um melhoramento do espaço urbano ante as precariedades dispostas naquela porção do tecido citadino. De logo, necessita-se elucidar a origem da palavra ‘consertar’. Segundo o Dicionário etimológico da língua portuguesa, a palavra ‘consertar’ advém do latim *consertare*, de *conserere*, que significa “pôr em bom estado ou condição o que estava danificado ou estragado”. Dessa forma, conserta-se aquilo que apresenta falhas, defeitos e imperfeições. De igual modo, conserta-se aquilo que existe e encontra-se em desordem. In: CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. São Paulo: Lexikon, 2019, p. 178.

Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>14</sup>, e da Lei da Reurb, Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017 – que elencam diversos instrumentos alicerçados na garantia do direito à moradia digna, da função social da cidade e da função social da propriedade, o que em tese direciona a ampliação dos mecanismos de efetividade da justiça social urbana, nomeadamente o acesso à moradia digna da população de baixa renda. Nesse ponto, assevera-se que as políticas públicas municipais de promoção da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), no caso para fins de moradia de pessoas de baixa ou nenhuma renda, compreendem ações multifacetadas (medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais) perante o território e a unidade imobiliária, o que demanda comprometimento das finanças da máquina pública, haja vista o processo histórico de sonegação de direitos, constituindo um passivo social em relação aos indivíduos em vulnerabilidade e ao território a ser regularizado.

De igual forma, a escassez das fontes primárias que compõem a fazenda pública local, os impostos municipais e os repasses constitucionais dos demais entes federativos, aliada ao passivo social a ser regularizado, resulta em um processo letárgico e ineficiente de Regularização Fundiária Urbana para a população de baixa renda nas cidades brasileiras. Nesse sentido, cabe aos decisores políticos implementar alternativas às fontes tradicionais de financiamento à promoção da política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Assim, emerge a possibilidade de utilização das receitas advindas dos instrumentos urbanísticos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, especificamente as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), por força do art. 31 c/c, inciso I do art. 26 do Estatuto da Cidade, que designa a regularização fundiária como política pública elegível a receber recursos das receitas advindas do manejo desses instrumentos urbanísticos orientados a promover uma redistribuição da mais-valia capturada.

Por sua vez, cabe definir e distinguir as duas espécies de outorga onerosa: aquela referente ao direito de construir<sup>15</sup> caracteriza-se como a negociação um direito adicional de construir,

---

<sup>14</sup> 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

<sup>15</sup> “A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC pelos Municípios tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos Municípios, pode se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação da OODC. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições

cuja incidência encontra lugar na pretensão de edificação de obra que se encontre entre o limite do coeficiente de aproveitamento (relação entre a área edificável e a área do terreno) e o limiar do coeficiente máximo de aproveitamento, devendo-se também considerar, antes de sua concessão, se a infraestrutura urbana instalada na localidade suportaria maior adensamento imobiliário e populacional.

Salienta-se, ainda, sob uma perspectiva teleológica, que a aplicação da outorga é capaz de conduzir estrategicamente o avanço da malha urbana ao promover a redistribuição espacial e captar recursos para os cofres públicos municipais aplicarem em atividades que visem concretizar o direito fundamental à moradia digna. A presente tese, de forma propositiva, defende o entendimento de que a contrapartida obtida pelo Município de Fortaleza, em razão da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, deve ser aplicada de forma exclusiva por um período de 10 anos na atividade sociourbanística de regularização fundiária, de modo a reduzir proficuamente o déficit habitacional qualitativo. A presente proposta encontra fundamento legal no art. 52, IV, do Estatuto da Cidade, o qual determina que incorrerá em improbidade administrativa o Prefeito que der destinação aos recursos derivados da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso que seja diversa daquelas previstas no rol taxativo dos incisos I a IX do art. 26, da legislação em análise. Essa proposição é pormenorizada em seção posterior deste trabalho científico.

Por todo o exposto nestas linhas, afirma-se que a tese que se apresenta detém relevância científica e aderência social. Primeiro, ao referir-se sobre a relevância científica do tema, entende-se que a tese funda-se no Direito Urbanístico, como ramo autônomo do Direito, que passou ao patamar constitucional a partir da Constituição Cidadã de 1988, bem como no direito à moradia digna e todo seu aparato constitucional, tratados internacionais e leis infraconstitucionais que buscam a efetivação a esse direito basilar à dignidade da pessoa urbana, que tem dentre as formas de efetivação a Regularização Fundiária Urbana. Esse mecanismo possui codificação legal instituída por meio da Lei nº 13.465, de 2017 e do Decreto nº 9.310, de 2018, o qual nasce com aplicabilidade imediata, uma vez que não carece de regramento local, mas que encontra barreiras administrativas e institucionais de financiamento para implementar

---

de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações”. BRASIL. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012, p. 9. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

efetivas ações de Reurb, especificamente a Reurb-S, pois se afere a população de baixa renda encravada nos diversos assentamentos precários espalhados no tecido urbano brasileiro. Para tanto, sobre a importância da tese perante a produção de conhecimento a respeito dos anseios da população não só acadêmica, mas também todos os atores sociais do país, deve-se lembrar que Mangabeira Unger faz uma crítica ao atual modelo de educação jurídica brasileira, pois o “problema central do ensino do direito no Brasil é sua fixação numa abordagem ao mesmo tempo enciclopédica, exegética e escolástica do direito brasileiro vigente”<sup>16</sup>. Unger afirma que esse modelo não expressa os anseios da sociedade moderna, mas sim o processo de “coisificação” do ensino, em que a consciência crítica e a formação cidadã ficam sobrestadas à aplicação de normas.

Dentro desse cenário, pode-se afirmar que o modelo atual de formação das cidades no Brasil somente encontrará uma mudança paradigmática quando as bases do conhecimento forem reforçadas pelo estudo e aprimoramento das nuances que cercam os diferentes componentes das “Ciências da Cidades”; entres estas tem-se o Direito Urbanístico e a Regularização Fundiária Urbana como ciências do Direito, bem como as ações de ensino, pesquisa e extensão, na construção de uma urbe mais saudável, justa, resiliente e destinada a garantir bem-estar urbano a todos os cidadãos. Nesse esteio, segundo Ana Maria Gomes, o direito à cidade necessita de uma operacionalização, e esta dá-se mediante “o reconhecimento da legitimidade de práticas que garantam um planejamento urbano mais permeável aos interesses da comunidade, de forma a reverter os padrões de exclusão característicos da ordem urbanística nacional”<sup>17</sup>.

A seu turno, acerca da aderência social da presente tese, constata-se que a vida humana tem a cidade como palco dos amores, desamores, alegrias, sofrimentos, etc<sup>18</sup>. Ademais, a vida nas cidades passou por mudanças significativas após a Revolução Industrial. A forma de apropriação desordenada da urbe fez nascer a necessidade de repensar, reordenar e reestruturar os espaços urbanos para atender à preeminência de garantir um desenvolvimento sustentável consubstanciado no bem-estar urbano a todos os cidadãos. Assim, a cidade cumpre a função social quando consegue garantir a seus munícipes o mínimo necessário para dignificar e harmonizar a vida na urbe, a fim de preservar o bem-estar social e urbano. Contudo, para a

---

<sup>16</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. Uma nova faculdade de Direito no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 113-131, 2006, p. 118.

<sup>17</sup> GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 2, p. 492-512, 2018, p. 509.

<sup>18</sup> CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. Editora Companhia das Letras, 1990.

proposta deste estudo de discutir os contornos do Direito Urbanístico e do direito à moradia digna, por meio da instrumentalização da política municipal de regularização fundiária para a população de baixa renda, fomentada pelas receitas advindas das contrapartidas em OODC e OOUA, perante o contexto vivenciado em áreas urbanas marcadas pela desigualdade, entende-se que esses instrumentos são fundamentais para a construção de cidades mais justas e resilientes. Em síntese, destaca-se a emergência de rediscutir a cidade e a correlação com os objetivos primeiros da Agenda 2030, pois é no solo urbano que a vida acontece.

Considera-se defeso falar-se em Estado Democrático de Direito em um país que não se pauta em propiciar “um patamar mínimo civilizatório de alcance aos direitos sociais” a todos os indivíduos, sobretudo aos cidadãos em vulnerabilidade socioeconômica, pois esse pacote de direitos básicos advém dos demais direitos inerentes à pessoa humana<sup>19</sup>. Em sentido estrito, questiona-se: as políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia digna, por meio da regularização fundiária para a população de baixa renda, guardam relação com as capacidades do indivíduo-social? Há relação entre o capital humano e a garantia do direito à moradia digna, por meio da regularização fundiária, para a população de baixa renda?

De tal sorte, para efeito de recorte epistemológico desta tese, restringiu-se aos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), bem como aos institutos jurídicos e políticos da Regularização Fundiária, todos previstos no Estatuto da Cidade e na norma geral da Reurb, a Lei Federal nº 13.465, de 2017, que por simetria constam nos Planos Diretores locais, os quais possuem potencialidades em promover o acesso à moradia digna aos habitantes dos assentamentos precários, com enfoque nos institutos jurídicos e políticos de desenvolvimento urbano.

Outrossim, utilizou-se um recorte epistemológico espacial e normativo vivenciado no Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, que a despeito de suas idiosincrasias culturais, econômicas e sociais detém similitudes urbanísticas e fundiárias com as cidades brasileiras, notadamente as de médio e grande porte, bem como apresenta, após análise perfunctória, um arcabouço normativo e uma estrutura de dados estatísticos que servirão de paradigma prático à presente tese. Da mesma forma, como recorte epistemológico temporal, delimitou-se o estudo das normas urbanísticas, políticas públicas e estatísticas sociais e

---

<sup>19</sup> POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico**: Direito Constitucional nas relações econômicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 165.

econômicas implementadas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incluiu o direito à moradia digna no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Cidadã de 1988, da edição do Estatuto da Cidade, e por fim do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, Lei Complementar Municipal nº 62, de 2 de fevereiro de 2009, sobretudo entre os anos de 2009 e 2022. No entanto, não se exclui a análise de normas urbanísticas das capitais brasileiras, bem como de elementos de pesquisa editados anteriormente ao recorte temporal aplicado que, por sua pertinência temática ao recorte epistemológico, justifiquem a investigação.

Neste trabalho, realiza-se pesquisa descritiva analítica, bem como estudo bibliográfico e documental. Utilizam-se as abordagens quantitativa e qualitativa. Na pesquisa quantitativa, foca-se na análise e representação das bases estatísticas que compõem os estudos e demonstrações das cidades, dos indivíduos que as constituem, das características estruturais e estruturantes das habitações e dos núcleos urbanos informais, bem como das fontes de financiamento das cidades, notadamente a partir das outorgas onerosas urbanísticas. Por sua vez, quanto à abordagem qualitativa, utiliza-se de pesquisa subjetiva das circunstâncias humanísticas, no processo de compreensão do problema exposto. Utiliza-se do suporte teórico de doutrinas, legislações pátrias e internacionais, teses, dissertações, periódicos e artigos científicos com especialização na temática. Outrossim, congregam-se teoria e práxis, ao articular conhecimentos doutrinários, jurídicos, sociológicos e econômicos em face da realidade factual do desenvolvimento da justiça social no ambiente urbano, a partir do uso de variados instrumentos da política urbana, em especial as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), bem como o instituto jurídico e político da Regularização Fundiária aplicado nos respectivos planos diretores municipais e demais legislações sobre o tema. Nesse contexto, o presente trabalho está pautado em uma pesquisa bibliográfica interdisciplinar sobre Direito Constitucional, Filosofia Política e do Direito, Sociologia Urbana, Direito Urbanístico, Direitos Humanos, Direito Municipal. Realiza-se análise de legislação internacional, nacional e local, bem como de livros, artigos, revistas e trabalhos acadêmicos (teses).

Em razão dessas peculiaridades, para fins didáticos, divide-se a tese em quatro cenas distintas e distribuídas na forma explicitada a seguir. Na cena inicial, realiza-se uma digressão histórica e evolutiva sobre a compleição conceitual de “cidade” e as nuances que permeiam a teia urbana, bem como se investigam as pilastras sociológicas do direito à cidade e do direito à

moradia digna. Da mesma forma, investigam-se o processo de crescimento populacional e as bases decisórias intentadas na formação e expansão das cidades, assim como se discorre sobre as mazelas sociais urbanas desencadeadas pela metodologia segregacionista de apropriação do solo citadino e disposição dos serviços públicos básicos, em especial perante os indivíduos em vulnerabilidade social localizados em assentamentos precários no Brasil. Ademais, na primeira seção, apresentam-se a mutação conceitual e as práticas intentadas nas cidades após a constitucionalização do direito à cidade e do direito à moradia digna na Constituição Cidadã de 1988, por meio da nova política de desenvolvimento urbano e da sagração dos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, com o escopo de gerar o bem-estar urbano desta e das próximas gerações cidadinas.

Na segunda seção, desenvolvem-se as nuances do direito ao acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana, como componente do patamar mínimo civilizatório no Brasil. Esta seção destina-se a entender a conectividade entre as formas desiguais de produção urbana, os mecanismos de apropriação desigual do solo urbano e a ocupação irregular de áreas públicas e privadas, principalmente pela população de baixa renda como alternativa à falta de provisões habitacionais pelo Poder Público, criando áreas de precariedades sociais, jurídicas urbanísticas, ambientais onde se caracterizavam como parte da “Cidade Real”. Nesse sentido, passa-se a explorar os meandros da política de Regularização Fundiária Urbana, por meio da Lei da Reurb, Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, bem como seu processo evolutivo legislativo, regulamentação e efeitos jurídicos dos instrumentos de regularização fundiária. Por fim, apresentam-se a realidade do Município de Fortaleza (Ceará) e os contornos sociais, normativos e institucionais da Política Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social da cidade em estudo.

Na cena seguinte, a terceira seção dedica-se a desenvolver os conceitos de governança urbana e os desafios da máquina pública urbana tendentes a coadunar o crescimento econômico de desenvolvimento humano nas cidades brasileiras, por meio dos mecanismos de captura e redistribuição das mais-valias fundiárias urbanas dispostas no Estatuto da Cidade. Para tanto, especificamente, adentra-se aos instrumentos jurídico-políticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) como mecanismos dispostos a produzir alteração na lógica urbana tradicional, uma vez que os instrumentos destinam-se ao desenvolvimento urbano orientado e capaz de mitigar as profundas marcas do crescimento urbano desordenado e a consequente redução das desigualdades, por

meio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação da mais-valia fundiária urbana perante imóveis que se valorizam através de ações diretas do Poder Público municipal. Para tanto, dentre as semelhanças que unem os dois instrumentos urbanísticos, destaca-se que, apesar de estarem previstos no Estatuto da Cidade, necessitam ser internalizados em nível local, por meio do Plano Diretor, para se tornar plenamente aplicáveis.

Ademais, ambos proporcionam a possibilidade do Município de reaver, em nome da coletividade, parte da mais-valia urbana originada na atuação pública normativa, já que as duas modalidades de outorga estão condicionadas, em regra, ao pagamento de contrapartida, a qual excepcionalmente pode ser isenta, se assim estabelecido por lei municipal específica. A título de esclarecimento, elucida-se que essas espécies de negócio urbano requerem, como termo condicionante para sua conclusão, a interseção do interesse particular do beneficiário e do interesse público acerca do desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, sobre os instrumentos OODC e OOAU, a tese investiga as conceituações, a natureza jurídica, as potencialidades, os riscos e os benefícios do instrumento para a cidade, competência legislativa para instituição deles, demais características relevantes para a incorporação do instrumento no arcabouço normativo urbanísticos das cidades brasileiras.

Por fim, na última cena, investiga-se a utilização dos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) como ferramenta de promoção do acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana nas cidades brasileiras, em especial perante os indivíduos de baixa renda encravados nos assentamentos precários. Por sua vez, apresentam-se as bases teóricas e estruturais do conceito da teoria do enfoque das capacidades, mediante Amartya Sen e Martha Nussbaum, e avança-se nas projeções filosóficas que alcançam as molduras da justiça social. Com efeito, o enfoque das capacidades traz um novo olhar sobre a teoria clássica do bem-estar social, pois amplia os elementos que constituem a ambiência necessária ao desenvolvimento pleno do indivíduo em sociedade. Para tanto, busca-se a colocação da dignidade humana no epicentro das mudanças sociais, bem como a primazia pela busca de condições endógenas e exógenas dirigidas a quebrar as mazelas sociais que permeiam a população em vulnerabilidade socioeconômica inserida nos assentamentos precários brasileiros e têm negado o acesso à moradia digna como mínimo existencial do indivíduo urbano através da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S).

Destacam-se, ainda, a composição do custo e das formas tradicionais de financiamento do acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), e as dimensões dos investimentos com as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes de baixa renda. Nesse particular, Cass Sunstein afirma que os direitos são bens públicos financiados pelos contribuintes e gerenciados pela Administração Pública, mas dirigidos a aperfeiçoar o bem-estar coletivo e individual; assim, conhecer todos os componentes que cercam as questões econômicas e financeiras desse direito é fundamental para a formação cidadã dos atores cidadãos.<sup>20</sup>

De outro modo, emolduram-se as formas e possibilidades de acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a partir da utilização de receitas provenientes das contrapartidas financeiras dos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU), com o escopo de garantir o atendimento aos preceitos constitucionais da função social da propriedade e da função social da cidade, com supedâneo no direito à cidade e na dignidade da pessoa humana.

Por fim, não menos importante, mas sim aspecto fundante desta tese, apresenta-se a emergência da alteração da lógica de produção desigual das cidades e apartamento com os anseios de efetividade da justiça social em solo cidadão, por meio da alteração do pêndulo da governança urbanística que promove, fomenta e alavanca os programas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a partir da utilização vinculada e prioritária, por determinado período, das receitas das contrapartidas financeiras em processo de concessão das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU), em consonância com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Em razão dessas peculiaridades, expõem-se as possíveis alterações das legislações urbanísticas vigentes para alcançar a justiça social urbana, sobretudo através da promoção do acesso à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) aos moradores dos assentamentos precários brasileiros.

---

<sup>20</sup> SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 49.

Esta tese situa-se enquanto propositura de decisão política de Estado, a princípio local, por meio da competente alteração da legislação urbanística municipal, haja vista a característica de complementar a norma geral e disciplinadora da política urbana local, capaz de servir como parâmetro normativo para todas as cidades brasileiras. De outra parte, sustentam-se, como resultados esperados, a efetividade do direito à cidade e a redução das desigualdades perante comunidades e indivíduos que não dispõem de acesso à terra urbanizada no Brasil, através dos instrumentos urbanísticos de natureza política e jurídica introduzidos no Estatuto da Cidade e alicerçados nos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, em especial da função social da propriedade, função social da cidade e da redução das desigualdades, todos como produto da dignidade da pessoa humana.

# 1 CIDADES E SUAS MAZELAS URBANAS: ATUALIDADE DA NEGAÇÃO E INVISIBILIDADE DOS MAIS POBRES

A questão urbana, associada ao adensamento demográfico e à falta de provisões de políticas públicas garantidoras de dignidade humana nas cidades, mesmo que incipientes, tem alcançado contorno acadêmico e governamental relevante a partir da segunda metade do século XX, designadamente na América Latina, onde o crescimento urbano ascendeu fortemente em um lapso temporal de 50 anos<sup>21</sup>. De tal sorte, lançou-se luz sobre fragilidades sociais que outrora não detinham a relevância necessária para seu combate ou mitigação dentre os variados compromissos da agenda governamental em todos os níveis da Administração Pública. Assim, desencadeou-se um processo de reflexão e de emergência nas políticas públicas direcionadas ao acesso a um pacote mínimo de subsistência social para a sociedade cidadina, em especial para os invisíveis urbanos encravados em porções de desvalia ou em áreas de fragilidade ambiental<sup>22</sup>.

Este capítulo destina-se a demonstrar a correlação entre a forma desigual de produção da cidade e o aprofundamento das desigualdades, tornando os habitantes de áreas de assentamentos informais precarizados nos principais atores (vítimas) das mazelas urbanas. Não obstante, tende-se a apresentar os cenários políticos e jurídicos que cercam a questão urbana no Brasil antes e depois da promulgação da Constituição Cidadã de 1988<sup>23</sup> e instauração do Estado Democrático de Direito, especificamente no que concerne às implicações das formas de acesso à moradia digna e à garantia do direito à cidade, tendo em vista a necessidade de salvaguarda ao pacote mínimo de infraestrutura essencial, bem como de acesso aos serviços primordiais ao indivíduo em solo urbano. Por fim, nas próximas cenas, busca-se responder ao seguinte

---

<sup>21</sup> UNITED NATIONS. **Revision of World Urbanization Prospects**. 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

<sup>22</sup> GONÇALVES, Antonio Baptista. COVID-19 desafia o Estado democrático de direito na efetivação dos direitos fundamentais. **Revista dos Tribunais**, v. 1016, n. 2020, 2020, p. 312.

<sup>23</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

questionamento: *Há relação entre a ineficácia do direito à cidade e a formação de assentamentos informais precarizados no Brasil?*

## 1.1 Notas iniciais sobre a cidade e o direito à cidade

Preambularmente, necessita-se afirmar que a experiência inicial de cidade surge a partir do aldeamento dos indivíduos e da produção de excedente, mas não pelo simples fato de aldeias que aumentaram seu tamanho, mas sim por mudanças em questões sociopolíticas na relação entre o indivíduo e o ambiente/lugar, bem como entre o indivíduo (eu) e o indivíduo (outro). Em síntese, na gênese da formação das cidades, as ações industriais e de serviços passam a ser executadas por sujeitos “subjugados” que não detêm essa obrigação natural, mas que passam a figurar como superávit do produto total dos sujeitos “subjugadores”. Esse modelo de cidade desenvolveu-se entre os “desertos da África e da Arábia e os montes que encerram ao norte, do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico”<sup>24</sup>. Esse padrão inicial configurou-se no estágio pré-urbano das cidades. Ressalte-se, ainda, que a evolução do conceito e da formação das urbes perpassa os estágios pré-urbano, pré-industrial e chega à cidade moderna<sup>25</sup>.

Após essa pequena digressão histórica, passa-se a conceituar o termo ‘cidade’ e suas implicações defronte os variados atores que a compõem. Não se pode confundir cidade com núcleo habitacional nem mesmo com núcleo urbano, pois, a despeito de soarem como sinônimos, não o são. Os núcleos habitacionais apresentam-se na etapa inicial dos núcleos urbanos, que, por sua vez, compõem o estágio pretérito do modelo de cidade atual<sup>26</sup>. Entretanto, há exemplos de cidades que se originaram com todos os componentes do instituto, como Brasília, que emergiu dentro do processo de urbanificação<sup>27</sup> brasileira.

Sobre a conceituação de cidade, considera-se a perspectiva de Milton Santos e José Afonso da Silva ao afirmarem que definir a cidade afigura-se como tarefa hercúlea e de difícil completude. É bem verdade que o entendimento de cidade se depreende a partir da compleição dos elementos que a compõem, que permeiam o elemento territorial e suas características sociais, políticas e econômicas. Nesse sentido, diversos contributos teóricos passaram a encampar a árdua missão de emoldurar o instituto ‘cidade’, de tal sorte que a chegada do século

<sup>24</sup> BENÉVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 23-26.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 19-21.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 24-26.

<sup>27</sup> MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: REMÉDIO JÚNIOR, José Ângelo; VILHENA, Marlene dos Santos; VILLAS-BÓAS, Regina Vera. (Orgs.). **Contemporaneidade do Direito Ambiental e do Direito Minerário em Debate**. Lumen Juris: 2008, p. 66.

XX notabilizou-se por uma virada na visão simplista e organizacionista de urbe, na qual se verifica a emergência em entender a urbanização como representatividade *sui generis* das mudanças sociais, culturais e econômicas dos indivíduos em porções do território.

Inicialmente, o alemão Georg Simmel, em 1903, publicou a obra intitulada “A metrópole e a vida mental”, em que expôs sua visão crítica à exacerbação de utilização de modelos aritméticos para definir as compleições humanas, a fim de dar guarida às afeições da “economia do dinheiro e caráter intelectualístico”<sup>28</sup> dos decisores políticos da época, e encampou a conceituação de cidade a partir da diferenciação do sujeito rural para sujeito metropolitano. Simmel entende que a autopreservação do indivíduo na teia urbana força-o à mudança comportamental de natureza social, implicando-o a exercer um modelo de estilo de vida metropolitano. Conseqüentemente, na ótica de Simmel, para diferenciar o conceito de cidade do modelo de adensamento rural, deve-se partir do indivíduo urbano e de suas características sociais díspares daquelas vivenciadas com os sujeitos do ambiente rural, visto que a inserção do indivíduo em um ambiente metropolitano “promove a diferenciação, o refinamento e o enriquecimento das necessidades do público, o que obviamente deve conduzir ao crescimento das diferenças pessoais no interior desse público”<sup>29</sup>, que o torna elemento designador do ambiente urbano.

Nessa mesma linha de pensar, o representante da Escola de Sociologia de Chicago, o norte-americano Robert Ezra Park, ratifica o pensamento de Simmel no sentido de que a cidade deve ser estudada para além das estatísticas de densidade demográfica e expansão geográfica, bem como para adiante da existência de um conjunto organizado de instituições e aparato administrativo. Leciona Park que a urbe predomina como um “estado de espírito”, a qual se caracteriza como cenário e parte da vida e das idiossincrasias dos seres urbanos que passam a coabitar o território diverso do ambiente campesino, haja vista que “a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana”<sup>30</sup>. Observa-se que Park volta-se para o cidadão urbano e a importância decisória da divisão do

---

<sup>28</sup> SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 13.

<sup>29</sup> Ibid., p. 21.

<sup>30</sup> PARK, Robert E. A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 25.

trabalho, em que esta última, através das disputas e efeitos (diretos e indiretos), apresenta-se como fator catalisador de mudanças comportamentais do primeiro.

Não obstante, o também representante da Escola de Chicago, o sociólogo alemão Louis Wirth, em julho de 1938, desenvolveu a visão de urbanismo como modo de vida após criticar a metodologia recenseamentista de cidade, em que os decisores políticos definiam “arbitrariamente” o *quantum* de habitantes que seria necessário para classificar um agrupamento demográfico como urbe – propôs uma definição sociológica de cidade que agregaria elementos do urbanismo e que a distinguiu das demais formas de agrupamentos humanos. A partir da visão wirthiana, pode-se afirmar que uma cidade se constitui como núcleo populacional relativamente grande, denso e permanente onde os seres urbanos detêm características sociais díspares um dos outros<sup>31</sup>.

Em sentido mais estrito, José Afonso da Silva aponta que a conceituação de cidade se cinge em dois cenários distintos: a compreensão urbanística e jurídica de cidade. Em análise, sobre o conceito urbanístico de “cidade”, esta caracteriza-se por centros populacionais que detenham edificações voltadas para fins de moradia, atividades produtivas e culturais, bem como possuam equipamentos públicos destinados a prover as necessidades dos indivíduos que não podem provê-las sozinhos, tais como estradas, escolas, etc. De outro modo, Silva destaca que a conformação jurídica no Brasil do conceito de cidade apresenta-se como “núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população”<sup>32</sup>. A rigor, a definição de ‘urbano’ adotada por Silva tem como supedâneo legislativo o Decreto-Lei nº 311, de 18 de março de 1938<sup>33</sup>, que indica no art. 3º que a sede do Município tem a categoria de cidade.

O Brasil adotou a visão simplista e organizacionista de urbe, uma vez que não contemplou outros variados elementos urbanos, como densidade demográfica, idiossincrasias econômicas e sociais, especificidades locacionais, etc. Em resumo, a legislação brasileira elegeu tão somente a existência de uma sede como elemento definidor do fato urbano. Ressalte-se que essa

<sup>31</sup> WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 91-95.

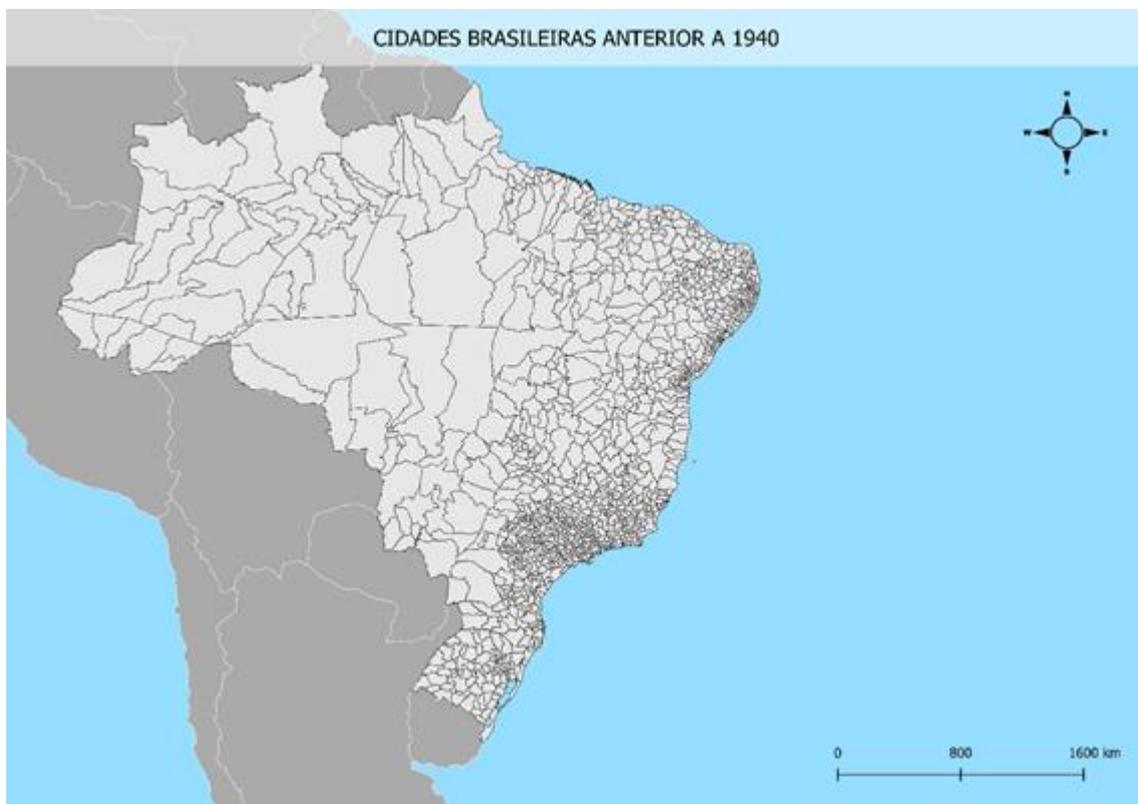
<sup>32</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 26.

<sup>33</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

legislação fora erigida no auge do Estado Novo e encontra diversas críticas, pois pautou a base territorial brasileira a partir do sentido político-administrativo e desconsiderou as multifacetadas abordagens delimitativas de cidade.

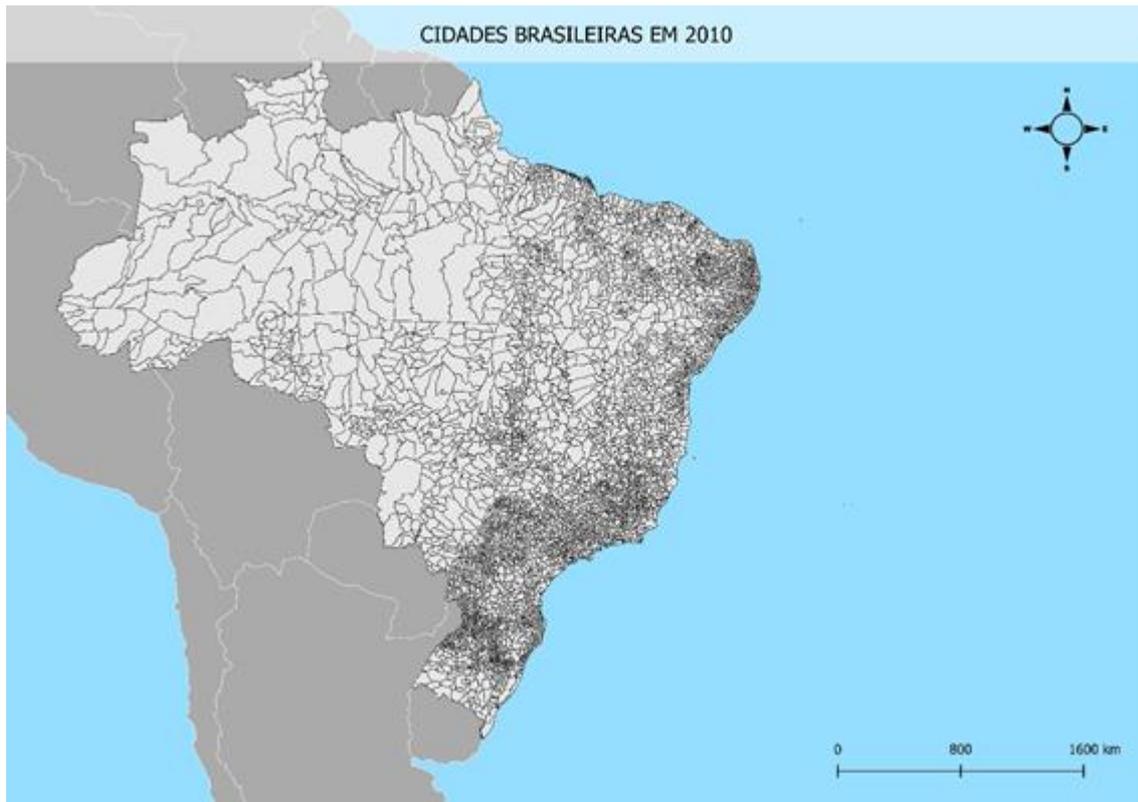
Em razão dessa peculiaridade legislativa, o Brasil aumentou vertiginosamente o número de cidades em seu território após a caracterização do fato urbano através do elemento sede do Município. Com efeito, o IBGE apresenta os dados totalizados de 5.567 cidades até o último censo de 2010. Para melhor apresentar a evolução do *quantum* de urbes no Brasil, comparem-se as Figuras 1 e 2, que externam a pontuação georreferenciada das cidades em toda expansão territorial brasileira no período entre o ano de 1940 e a atualização oficial em 2010.

Figura 1 – Mapa das cidades brasileiras anteriormente a 1940



Fonte: Infraestrutura de Dados Espaciais – INDE do IBGE.

Figura 2 – Mapa das cidades brasileiras conforme Censo IBGE 2010



Fonte: Infraestrutura de Dados Espaciais – INDE do IBGE.

Fica evidente, a partir das imagens retromencionadas, que a quantidade de cidades saltou abruptamente no início da segunda metade do século XX, menos por processo de especialização e mutação das características dos aglomerados humanos, mas sim para atender a questões políticas de porções do território, bem como aos anseios das classes dominantes. Em análise, por meio da leitura do Quadro 1 com o quantitativo demográfico das cidades, revelam-se as distorções ocasionadas pela visão simplista da caracterização do fato urbano no Brasil, haja vista que, ao considerar-se apenas o elemento demográfico, pode-se afirmar que 70,3% das cidades brasileiras detêm até 20.000 habitantes, em que o açodamento politiquieiro faz emergir à categoria de urbe regiões que não possuem capacidade econômico-financeira para garantir minimamente as provisões sociais sem o suporte dos demais entes federativos. Da mesma forma, essas cidades encontram-se desobrigadas de aprovar a peça legislativa mais importante para planejamento urbano fundado na garantia da função social da cidade e da função socioambiental da propriedade, o Plano Diretor, conforme previsão contida no § 1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

De outra banda, tem-se 0,3% do total, ou melhor, 15 grandes cidades, que apresentam demasiado adensamento populacional, bem como um número expressivo de indivíduos em

condições de precariedade social, já que a urbe não consegue suportar o tensionamento entre o volume demográfico e o oferecimento do pacote mínimo de subsistência social, cultural e econômica para os seres urbanos menos favorecidos. Fatores que ficarão mais bem demonstrados nas demais cenas desta tese.

Quadro 1 – Quantitativo de habitantes conforme o Censo IBGE 2010

Número de Habitantes	Quantidade de Cidades
Até 20.000	3.916
20.000 a 100.000	1.368
100.000 a 500.000	245
500.000 a 1.000.000	23
Acima de 1.000.000	15

Fonte: Censo do IBGE, 2010.

Entretanto, deve-se lembrar que as críticas combativas na doutrina não encontraram ressonância no Poder Legislativo, tendo em vista que a legislação encontra-se em vigor há mais de meio século e fora recepcionada por variadas mudanças constitucionais, em momentos políticos diversos (de regimes autoritários à redemocratização), bem como atravessou a constitucionalização de parte dos anseios do Movimento pela Reforma Urbana<sup>34</sup> e sua consagração na edição do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – e do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015<sup>35</sup> – e demais normas pertinentes à temática da política urbana brasileira. Nesse contexto, para fins desta tese, acosta-se ao conceito jurídico de cidade no quadro legislativo vigente, considerando-se que os produtos político-jurídicos que permeiam o estudo do Direito Urbanístico no Brasil emolduram-se nessa conceituação.

Superada a análise do que se entende por cidade, adentra-se à conceituação da cidade como direito ao indivíduo urbano. A princípio, deve-se ressaltar que o direito à cidade surge em um contexto político e jurídico de ebulição social pós-Segunda Grande Guerra e de eclosão de uma nova geração de direitos fundamentais e de direitos humanos. Verdade seja dita, a significativa virada jurídica dos direitos na dimensão transindividual, os quais alcançam o direito à cidade, aconteceu na segunda metade do século XX, uma vez que se introduziu:

[...] o uso do conceito de direito subjetivo para a tutela jurídica de bens, interesses e valores de expressão metaindividual ou transindividual, ou, para ser mais preciso, de bens, interesses e valores compartilhados de forma indivisível por coletividades

<sup>34</sup> MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 310-313.

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2015.

humanas. Os candidatos iniciais a esta nova expressão do conceito são a proteção do meio ambiente e das relações de consumo, logo recebendo o acréscimo do interesse na preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico. E, nesta nova fase, o conceito revela toda a sua versatilidade e plasticidade.<sup>36</sup>

Como decorrência desse momento político-social, surge a contribuição do filósofo e sociólogo francês Henri LèFébvre<sup>37</sup>, que se destacou no cenário mundial como precursor do entendimento da cidade como direito aos seres urbanos, cuja obra “O direito à cidade”, publicada em 1968, elenca as necessidades básicas que a ambiência urbana deve proporcionar aos indivíduos das cidades para uso e apropriação da teia urbana como componentes substanciais do direito à cidade<sup>38</sup>. Com efeito, LèFébvre afirma que essas necessidades sociais básicas não podem ser caracterizadas como pertencentes aos direitos individuais e imediatos, mas sim como necessidades urbanas<sup>39</sup>. Assim sendo, o sociólogo francês afirma que essas necessidades sociais básicas que compõem o direito à cidade são entendidas como o “direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.”<sup>40</sup>, bem como o “direito a não ser afastado da sociedade e da civilização, num espaço produzido com vista a essa discriminação”<sup>41</sup> pela sociedade burocrática de consumo dirigido.

Nessa linha de raciocínio, o geógrafo urbano David Harvey, também influenciado pelos pensamentos marxistas, corrobora a concepção de LèFébvre ao afirmar que o fato urbano decorre de um fenômeno de classe, haja vista que as conformações sociais e espaciais dentro do tecido citadino se moldam a partir do produto excedente, e este último “é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre a distribuição repousa em umas poucas mãos<sup>42</sup>”.

Como destaca o pensador britânico, os seres urbanos detêm o direito à cidade como mecanismo de mutação da realidade do indivíduo, a partir das mudanças empregadas na cidade. Harvey pontua que o direito à cidade tem o condão de conduzir todo o processo urbano, e essa condução deve ser coletiva – construída a muitas mãos e por muitos olhares. A rigor, tanto Harvey como LèFébvre criticam a produção das cidades a partir dos detentores do capital e

<sup>36</sup> MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017, p. 442.

<sup>37</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011, p. 117-118.

<sup>38</sup> FIORAVANTI, Livia Maschio. Reflexões sobre o “direito à cidade” em Henri Lefebvre: obstáculos e superações. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 2, n. 2, p. 173-184, 2013, p. 175.

<sup>39</sup> LEFEBVRE, Henri. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Publicações Escorpião, 1973, p. 40.

<sup>40</sup> Id. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011, p. 139.

<sup>41</sup> Id. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Publicações Escorpião, 1973, p. 38.

<sup>42</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012, p. 74.

evidenciam a necessidade de mudar a lógica da economia política urbana, a fim de combater a mercantilização da qualidade da vida cidadina e da cidade em si<sup>43</sup>, já que esse modelo tende a ampliar o processo de segregação social e as desigualdades em solo urbano. Nesse cenário, David Harvey afirma a imprescindibilidade em garantir o direito à cidade para todos os atores que compõem a urbe, em especial os desvalidos economicamente, uma vez que as mudanças na condução e conformidade das cidades têm a capacidade de alterar o status social do indivíduo e realizar a justiça social na urbe.

Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade como lema operacional e ideal político, justamente porque enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio são imperativos, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização<sup>44</sup>.

Desse modo, o modelo errático e tradicional de produção das cidades, a partir dos interesses dos detentores do capital (seja econômico ou político), apresenta-se como catalisador – positivo e/ou negativo – dos dramas vivenciados pelos indivíduos que as compõem, especificamente aqueles inseridos em áreas caracterizadas como assentamentos humanos informais e precarizados, desprovidos das necessidades sociais básicas atinentes a uma vida digna nas cidades. Daí a emergência em garantir o direito à cidade aos sujeitos inseridos no tecido urbano, para assim combater e mitigar as desigualdades na urbe, bem como os modelos inibidores ou cerceadores das condições de dignidade da pessoa humana aos seres urbanos.

De tal sorte, a cena seguinte estuda a correlação entre a ineficiência do Estado na condução da urbe e as variadas formas de mazelas sociais, especificamente a desigualdade social e econômica nas cidades brasileiras. Dito isso, de partida, questiona-se se o fenômeno urbano e a falta de efetivação dos direitos sociais básicos (moradia digna, saúde, educação etc.) influenciam a vida dos seres urbanos.

## **1.2 Processo de crescimento urbano e mazelas urbanas**

Os países evidenciam um robusto movimento de crescimento demográfico de maneira geral, mas a intensificação da população urbana apresenta-se de forma singular. Diante disso,

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 81.

<sup>44</sup> Ibid., p. 88.

afirma-se que o crescimento urbano no mundo ascendeu contundentemente nos últimos cem anos, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tornando as cidades um ambiente de disputa, como palco dos sabores e dissabores dos seres urbanos. Com efeito, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, aponta que, até 2050, a população mundial residente em porções do território caracterizadas como área urbana – a depender da conceituação formal implementada pelos diferentes países – ultrapassará a marca de 68% dos habitantes planetários<sup>45</sup>.

Ademais, no ano de 2020, América Latina e Caribe caracterizaram-se como a região com o maior índice de urbanização do planeta, haja vista que os mais de 81,2% dos latino-americanos são identificados como seres urbanos<sup>46</sup>. O Brasil possui 87,1% dos brasileiros morando nas cidades, em que a virada entre a população ruralista e a urbana ocorreu nas últimas cinco décadas e não parou mais. A propósito, Manuel Castells afirma que a urbanização na América Latina e no Caribe não se demonstrou como parte de um processo de modernização do território – agora urbano –, mas sim fruto do modelo de desenvolvimento e de suas contradições sociais<sup>47</sup>. O sociólogo espanhol caracteriza o fato urbano na América Latina, nomeadamente no Brasil, a partir dos seguintes fenômenos sociais:

[...] população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para novas massas urbanas, e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo<sup>48</sup>.

Em relação à urbanização brasileira, o IBGE aponta que em 1960 a população residente no ambiente rural correspondia a 55% e aqueles indivíduos moradores de áreas urbanas totalizavam 45% da população. Deve-se registrar que a exposição da evolução da população brasileira em relação à situação do domicílio a partir de um gráfico cartesiano, em que o eixo horizontal representa a variável tempo e o eixo vertical demonstra a variável da porcentagem populacional, identifica que, entre os anos 1960 e 1970, a linha populacional urbana ultrapassou a grandeza populacional campesina e manteve-se em crescimento linear em relação ao período de verificação anterior. Por outro lado, o lapso temporal entre o final do século XX e a chegada

---

<sup>45</sup> UNITED NATIONS. **Revision of World Urbanization Prospects**. 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

<sup>46</sup> Id. **World Cities Report 2020 – The Value of Sustainable Urbanization: Key Findings and Messages**. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, 2020. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>47</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 110.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 103.

do século XXI demonstrou o contínuo aumento da população urbana em relação à população rural, mas com uma queda do coeficiente de crescimento, em que os Censos de 2000 e 2010, bem como nas projeções Un-Habitat para 2020, apresentaram variação linear de pouco mais de 3% em relação ao período de pesquisa antecedente.

Em outro prisma, observa-se que a população brasileira, especificamente a urbana, não tem melhorado a qualidade de vida da massa populacional. Os dados apresentados na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE demonstram que as marcas da miséria no Brasil são reais e de difícil resolução em curto prazo, a julgar que 5,7% da população brasileira sobrevive com menos de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos de dólar) por dia, isto é, 12 milhões de brasileiros pertencem à extrema pobreza, segundo classificação do Banco Mundial. A pesquisa demonstra ainda que a proporção de pessoas pobres no Brasil é de 25,3% da população, quer dizer, mais de 50 milhões de pessoas são assinaladas como pobres<sup>49</sup>, as quais vivem com renda menor que R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais). Nesse sentido, o Banco Mundial, ao divulgar o Índice de Capital Humano (ICH) de 2020, evidenciou que, apesar de o Brasil constar entre as dez maiores economias mundiais, foi classificado em 91º no Ranking do Capital Humano Mundial, dentre os 157 países estudados<sup>50</sup>.

Nessa perspectiva, a despeito do “boom populacional citadino”, as cidades não se demonstraram capazes de dar guarida às necessidades básicas dos indivíduos que realizaram o processo de migração do campo para cidade, ou, ainda, aqueles outros que se movimentaram das pequenas cidades para as relevantes urbes. No processo capitalista de produção das cidades, ressalta-se que as grandes cidades nascem a partir da necessidade de captação de “mão de obra”<sup>51</sup> – na maioria sem qualificação – para o setor produtivo<sup>52</sup>. Com efeito, no modelo de “urbanização dependente”<sup>53</sup>, os indivíduos fazem esse movimento migratório para as áreas urbanas a partir de um “raio de esperança” do aumento da qualidade de vida<sup>54</sup>, ou, ainda, como

---

<sup>49</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

<sup>50</sup> WORLD BANK. **The Human Capital Project**. Washington: World Bank Publications, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>. Acesso em: 9 nov. 2022.

<sup>51</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018, p. 65.

<sup>52</sup> MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 22.

<sup>53</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 79.

<sup>54</sup> SANTOS, op. cit., p. 112.

o último bastião de socorro, por força das intempéries naturais e sociais que a vida no campo ou nas pequenas urbes imprimem na vida daqueles migrantes.

Não obstante, quando esses neocidadinos não conseguem permanecer na “Cidade Oficial”, com todo o pacote de bens e serviços públicos contidos nessas porções desenvolvidas da urbe, são compelidos a ocupar áreas periféricas ou regiões de fragilidade ambiental, a chamada “Cidade Real”, com toda a deficiência ou mesmo ausência do pacote mínimo de políticas públicas, por essa ocupação se apresentar como a única possibilidade de permanência em solo urbano. Em resumo, observa-se que a cidade, no modelo de desenvolvimento capitalista, exerce uma ação centrípeta de atração e cooptação dos indivíduos para suprir suas necessidades de mão de obra e massa consumidora, bem como exerce uma força centrífuga de repulsão dos menos favorecidos para áreas de desvalia urbana.

Como afirmou Ermínia Maricato, “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”<sup>55</sup>. A despeito das diferenças conceituais, nesse ponto em sentido semelhante, Milton Santos entende como erro primário não considerar o fator urbano – o aumento volumétrico das cidades e a incapacidade de garantir os indivíduos das necessidades básicas – com uma variável independente, tendo em conta que a urbanização se apresenta como epifenômeno das modernizações e especializações do território<sup>56</sup>.

À luz da realidade, como asseverou Manuel Castells, o processo de conformação e produção das cidades está intrínseco à rede urbana e a todos os seus elementos. Assim sendo, subordina-se diretamente à organização social do espaço urbano, no qual o ser urbano está inserido<sup>57</sup>. Por outro lado, a acentuada evolução urbana na América Latina, especificamente no Brasil, caracteriza-se como um sistema urbano em desequilíbrio tendente aos detentores do capital. Afinal, os decisores políticos passam a prover os aglomerados dominantes de todos os mecanismos de desenvolvimento, haja vista que os possuidores do capital lá residem e, de forma diametralmente oposta, não imprimem a mesma disposição político-administrativa para prover os aglomerados dominados com as necessidades básicas<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> MARICATO, op. cit., p. 39.

<sup>56</sup> SANTOS, Milton. **A pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013, p. 26.

<sup>57</sup> CASTELLS, op. cit., p. 35.

<sup>58</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 92.

De fato, as cidades, no contexto mundial, bem como no Brasil, somente passaram por uma mudança de compreensão quando as mazelas da produção urbana pautadas pelo capitalismo fizeram suas primeiras vítimas – o subemprego<sup>59</sup>, a suburbanização e a favelização de segmentos proscritos das conquistas sociais. Deve-se recordar que as cidades, ao longo da história, cresceram a despeito de terem, mesmo que incipientes, planos ou projetos urbanísticos, o que favorecia as classes mais abastadas em detrimento das classes menos favorecidas, as quais, por influência do modelo norte-americano, foram espreiadas para regiões periféricas da urbe. Dessa forma, a falta de consciência cidadã dos brasileiros, de modo geral, faz com que os decisores políticos falhem perante a cidade que se projeta para as presentes e futuras gerações, de forma omissiva ou comissiva na condução da urbe.

Em razão dessas peculiaridades e do somatório dos componentes – a) comportamentos migratórios campo/cidade e cidade/cidade; b) falta de provimentos habitacionais dignos propiciados pelo Poder Público; e c) acúmulo de terras urbanas por uma pequena parcela mais abastada da população (latifúndios urbanos destinados à obtenção de lucro demasiado a partir da especulação imobiliária) – houve profunda e generalizada crise social nas cidades, dado que as mazelas urbanas agravaram-se por falta de ações estatais mitigadoras dos efeitos danosos da ocupação e uso desordenado do solo urbano, bem como por falta de ações afirmativas do Poder Público que diminuíssem as desigualdades sociais, culturais e econômicas.

Como se observa, a cidade, a partir de seu crescimento desordenado e da ampliação da concentração do capital, juntamente com as benesses que o Poder Público proporciona aos membros das classes dominantes, tende a criar o ambiente adequado à proliferação de expressões de desigualdades dentro da teia urbana. Naturalmente, esses indivíduos urbanos desfavorecidos, ao ocupar as franjas da cidade, as áreas ambientalmente frágeis, ou, ainda, as regiões de desvalia urbana, tendem a ser os atores protagonistas dos mais variados efeitos colaterais da urbanização, dentre eles os reveses das mazelas urbanas.

Essas regiões da cidade que transcendem à área priorizada por políticas públicas, a chamada “Cidade Oficial”, passam a caracterizar os intitulados aglomerados humanos precarizados ou informais, compondo a “Cidade Real” e suas idiossincrasias da vida urbana,

---

<sup>59</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018, p. 81.

em que as necessidades básicas do indivíduo e as políticas públicas de desenvolvimento urbano são preteridas ou demonstram-se ineficientemente executadas pelos decisores públicos da urbe.

O processo de exclusão urbana envolve-se como questão social por excelência<sup>60</sup>, já que as vítimas da exclusão passam a ser expostas a múltiplas chagas sociais, principalmente aquelas influenciadas por fatores endógenos de áreas desprovidas dos acessos mínimos aos pacotes sociais e de qualidade urbana. Assim, os seres urbanos inseridos nos aglomerados precarizados são as principais vítimas das mazelas urbanas, tais como doenças arboviróticas, violência urbana e demais moléstias características do tecido urbano.

Dessa maneira, não se pode pensar as estratégias de política de desenvolvimento urbano como ações imediatas para resolver um problema pontual; deve-se primar por soluções pautadas em curar as chagas sociais crônicas. Assim, mitiga-se a possibilidade de pensar na luta contra a exclusão como “pronto-socorro social”, mas sim como tratamento curativo e preventivo de novas formas de ruptura do tecido social urbano<sup>61</sup>. A propósito, deve-se compelir os decisores públicos a exercer o *mandamus* constitucional e quebrar os mecanismos de exclusão social, em especial aqueles intentados no tecido urbano, uma vez que esses processos de enfraquecimento ou cisão dos vínculos entre cidadão e sociedade cidadina acabam por gerar uma desqualificação social do indivíduo<sup>62</sup>, ou, como chamou Robert Castel, uma “desafiliação social<sup>63</sup>” capaz de levar o indivíduo a um estágio de inexistência social<sup>64</sup>.

Na mesma linha de pensar, para Manuel Castells, a cidade apresenta-se como a projeção da sociedade perante o território, no qual este – agora espaço urbano – passa a ser estruturado a partir dos processos sociais que permeiam a vida cidadina e refletem na conformação do território urbano<sup>65</sup>. Nesse sentido, afirma Sonia Rocha que cabe aos decisores públicos, em especial aqueles com competência para as políticas urbanas, prioritariamente nos Municípios, quando da instrumentalização de políticas antipobreza, priorizar o atendimento aos mais pobres,

---

<sup>60</sup> CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019, p. 28.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>62</sup> PAUGUM, Serge. O homem socialmente desqualificado. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019, p. 314.

<sup>63</sup> CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 416.

<sup>64</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019, p. 142.

<sup>65</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 183.

“garantindo a eficiência operacional, tanto de medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas presentes da pobreza, como daqueles que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza”<sup>66</sup>.

Como dito anteriormente, os cidadãos menos favorecidos foram compelidos a ocupar porções do território urbano que não detinham – e em muitos casos ainda não detêm – as condições mínimas de habitabilidade digna, bem como encontram-se desprovidos do acesso aos demais componentes dos direitos sociais básicos dos indivíduos. No entanto, deve-se caracterizar essas áreas da cidade para melhor orientar as políticas públicas de desenvolvimento urbano.

### *1.2.1 Conceituação de aglomerados subnormais e assentamentos precários*

Nesse diapasão, necessita-se entender as diferenças conceituais entre aglomerados subnormais e assentamentos precários, tendo em vista que ambos são utilizados pelo Poder Público (União) para designar áreas de ocupação humana que carecem dos componentes mínimos de satisfação da qualidade de vida e seu bem-estar, por meio do direito à cidade e da conjugação entre a função social da propriedade e a função social da cidade, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, a designação aglomerado subnormal urbano passou a ser instrumentalizada pelo IBGE como parâmetro metodológico de identificação e aferição a partir do Censo Demográfico de 1991. O IBGE entende por aglomerado subnormal urbano aqueles ajuntamentos de habitações, em no mínimo 51 unidades, que estejam encravados em terrenos de titularidade da propriedade diferente dos indivíduos possuidores, em áreas carentes de acesso às prestações públicas básicas e com a ocupação densa e desordenada, em regra. Em análise, para fins de emolduramento em aglomerados subnormais, deve-se categorizar as habitações provenientes de invasões, loteamentos irregulares ou clandestinos, bem como aquelas inseridas em áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente<sup>67</sup>.

Em razão dessas características, o Censo Demográfico de 2010, em relação às Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (RID) com maiores

<sup>66</sup> ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 193.

<sup>67</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais**: primeiros resultados. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, v. 201, n. 1, 2010.

quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, despontou as regiões Norte e Nordeste do país como as com maiores proporções em relação ao total de domicílios particulares ocupados. A RM de Belém ocupa o primeiro lugar, com 52,5% da população dos domicílios particulares encravada em aglomerados subnormais; seguida pela RM de Salvador, com 25,7%; Grande São Luís, com 23,9%; e RM de Recife, com 22,4%. De outra forma, as RM do Sul e Sudeste, bem como RID do Distrito Federal, apresentam-se como as regiões com menor proporção de aglomerados subnormais em relação à população em domicílios particulares. Assim, a RID do Distrito Federal consta com 3,4%, seguida pelas RM de Campinas com 5% e Curitiba com 5,2%<sup>68</sup>.

Deve-se ressaltar que a caracterização de uma área em aglomerado subnormal encontra críticas perante a doutrina e os movimentos populares, haja vista que se apresenta como qualificação depreciativa que alcança não somente o espaço urbano, mas sim espraia seus efeitos nocivos perante os cidadãos inseridos nessas regiões<sup>69</sup>. Para além da intitulação aviltante, a caracterização em aglomerados subnormais não comporta as multifacetadas formas de apropriações informais ou irregulares do espaço urbano pelos atores citadinos menos favorecidos.

De outra parte, não se avançou na contextualização política que cercou o país com relação às políticas de desenvolvimento urbano e ao direito à moradia após a virada do século XXI, tendo em vista que essa tarefa encontra-se no escopo da próxima cena deste capítulo, necessitando fazer referência à inserção do direito à moradia no rol dos direitos sociais esculpidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000. Essa inserção ocorreu a partir das características impregnadas pelo Estado Democrático de Direito e sob a força normativa do texto constitucional, o que ocasionou mudanças paradigmáticas intentadas em relação à política habitacional e à correlação com as demais dimensões do pacote de necessidades básicas do indivíduo, em especial aqueles pertencentes ao tecido urbano, haja vista a leitura sistêmica do texto constitucional e normas correlatas.

Destarte, o Governo Federal, ao instituir a novel Política Nacional de Habitação (PNH) e todos os eixos prioritários de ações públicas direcionadas à satisfação das necessidades

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> CARDOSO, A. **Assentamentos precários no Brasil**: discutindo conceitos. Salvador: Cadernos dos Ceas, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9615>. Acesso em: 15 jan. 2021, p. 38.

habitacionais e urbanas, estabeleceu a nova caracterização dos assentamentos humanos em áreas irregulares ou carentes das exigências basilares dos indivíduos, especialmente os urbanos. Para tanto, a PNH adotou o conceito de assentamentos precários, no qual a definição mais ampla consegue emoldurar as diferentes nuances da ocupação irregular ou precária da urbe.

Em resumo, classifica-se como assentamentos precários aquela formação urbana de dimensões e tipologias variadas ocupada por indivíduos de baixa renda, em que se prepondera o uso residencial, em áreas com condições de moradia precarizadas, seja por inconformidades legais ou ausência de ambiência digna. Os assentamentos precários demonstram-se “marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra urbanizada, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades”<sup>70</sup>.

Dentro desse cenário, em solo americano, no ano de 2015, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável da ONU, em ato solene, declarou ao mundo a necessidade de erradicação da pobreza, principalmente da pobreza extrema, como requisito para construir um desenvolvimento sustentável global. Esses países, inclusive o Brasil, assinaram o documento nominado Agenda 2030<sup>71</sup>, que corresponde a um aglomerado de programas, ações e diretrizes que balizarão os esforços internacionais e nacionais dos países signatários rumo ao pleno desenvolvimento sustentável. Especificamente no ODS 11 – ODS das Cidades – está prevista a premissa de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Em sentido mais estrito, a partir da meta 11.1, objetiva-se garantir, até 2030, acesso de todos à habitação segura, dentro dos padrões de adequabilidade e a preços acessíveis, bem como projeta-se salvaguardar atendimento aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

Para tanto, o Brasil encontra-se comprometido a executar a meta retromencionada alicerçada no Plano Nacional de Habitação, notadamente perante os indivíduos em situação de vulnerabilidade. Utiliza-se como indicador de monitoramento a aferição da proporção da população citadina encravada em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. Em síntese, com base nos dados do Censo 2010, afirma-se que os Estados da Região Norte ocupam as primeiras posições na proporção do número de indivíduos

---

<sup>70</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades nº 4**. MCidades, Brasília, 2006, p. 21. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/127/titulo/cadernos-mcidades-4---politica-nacional-de-habitacao>. Acesso em: 31 jan. 2021.

<sup>71</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. **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: 22 jan. 2021.

expostos a condições precarizadas de moradia. O Amapá é o primeiro colocado, com 88,5% da população encravada em assentamentos precários, informais ou inadequados. O segundo lugar é ocupado por Rondônia, com 86,3%; seguido pelo Pará, com 85,2%; e na quarta posição está o Acre, com 77,3%. De outra parte, os Estados do Sul e Sudeste encontram-se com a menor proporção de sujeitos em situação de adequabilidade habitacional, tendo em vista que Minas Gerais encontra-se com apenas 23,4% da população situada em assentamentos precários, informais ou inadequados. Em situação assemelhada, evidencia-se que São Paulo marca 23,7%. E tem-se o Estado de Santa Catarina com 29,5% da população residente em ambientes de condições precárias de moradia<sup>72</sup>.

Neste particular, para fins desta tese, parametriza-se a utilização da conceituação de assentamento precário para designar as consolidações humanas em áreas urbanas constituídas por cidadãos de baixa renda e que se apresentem em desconformidade legal – seja para com as normas urbanísticas e ambientais, seja com relação à titularidade da propriedade, bem como desassistidas do pacote mínimo de serviços públicos essenciais.

### *1.2.2 Conexão entre assentamentos precários, desenvolvimento das capacidades dos seres urbanos e mazelas urbanas*

Constata-se que a caracterização como assentamentos precários apresenta-se atualizada à nova abordagem da temática habitacional e urbana, como fruto da mutação da lógica constitucional de garantia ao direito à cidade e ao direito à moradia digna no Brasil, bem como se alberga quantidade maior de realidades citadinas e multifacetadas formas de apropriação do espaço urbano, em especial por aqueles indivíduos desfavorecidos economicamente e que se encontram desprovidos de acesso ao pacote de necessidades básicas para qualidade de vida urbana e garantia ao bem-estar urbano.

Dito isso, observa-se que as áreas do território urbano caracterizadas como assentamentos precários, informais ou inadequadas apresentam-se como aquelas desprovidas das exigências mínimas de qualidade habitacional, bem como inseridas em porções da urbe desassistidas pelos serviços públicos básicos. Assim, o indivíduo inserido nesse contexto insatisfatório de

---

<sup>72</sup> ODS BRASIL. **Objetivo 11** – Cidades e comunidades sustentáveis, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 2019. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111#>. Acesso em: 20 jan. 2021.

dignidade humana está exposto a todas as incertezas e intempéries naturais e sociais de uma vida de privações e provações urbanas.

Entende-se que esse cenário urbano de chagas sociais apresenta-se como a ambiência inclinada a envolver o indivíduo nos mais variados problemas das urbes, tais como: analfabetismo; desemprego; subemprego; gravidez na adolescência; violência urbana; doenças arboviróticas (dengue, chicungunha, zika, febre amarela, etc.) e até mesmo Covid-19; etc. A ambiência de ineficiência da cidade em prover o cidadão das condições mínimas de subsistência evidencia-se como vetor para a manifestação das diversas formas de mazelas urbanas, que encontram a vida dos mais vulneráveis como vítimas em potencial.

Não obstante, demonstra-se esse cenário de correlação direta entre a caracterização de áreas da cidade como assentamento precário e a ocorrência de casos de mazelas urbanas a partir da visualização das Figuras 3 e 4, haja vista que se utilizaram os dados referentes às cidades de São Paulo e Fortaleza. A despeito de corresponderem geograficamente a urbes que se posicionam diametralmente opostas – a primeira na Região Sudeste e a segunda na Região Nordeste do país –, a crise do crescimento urbano desordenado e a falta de garantia das necessidades básicas dos indivíduos urbanos manifestam-se nas metrópoles brasileiras. Fato que se observa nas mais variadas cidades do Brasil.

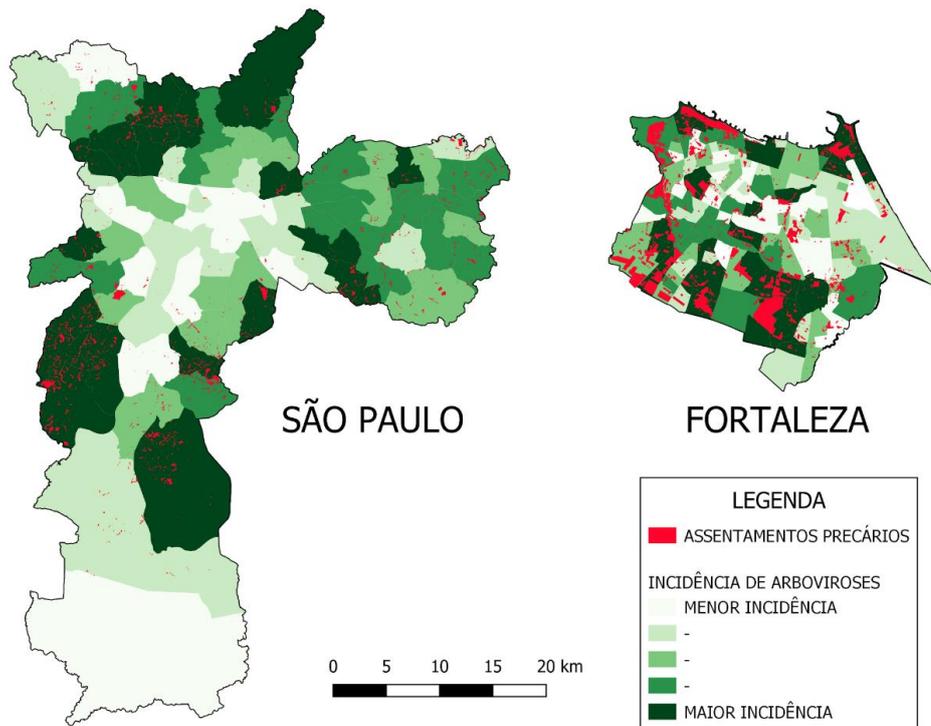
Nesse cenário sobre a relação entre as conformidades do espaço urbano dentro dos assentamentos precários e a relação com as mazelas urbanas, pode-se afirmar que os jovens estão entre os mais afetados, especificamente em face dos números da violência urbana. Como se observa, as pesquisas apontam para a incidência da violência urbana, em maior medida, associada – vítimas e infratores – aos jovens brasileiros, principalmente em relação aos crimes de tráfico e uso de drogas ilícitas, disputas territoriais entre gangues e grupos rivais pelo controle do território, bem como violência misógina e homofóbica.

Quando da edição do Atlas da Violência de 2019, dentre suas conclusões, afirma-se que “além da tragédia humana, os homicídios de jovens geram consequências sobre o desenvolvimento econômico e redundam em substanciais custos para o país”<sup>73</sup>.

Figura 3 – Relação entre a espacialização dos assentamentos precários e a incidência de casos de arboviroses – análise comparativa entre os Municípios de São Paulo/SP e Fortaleza/CE

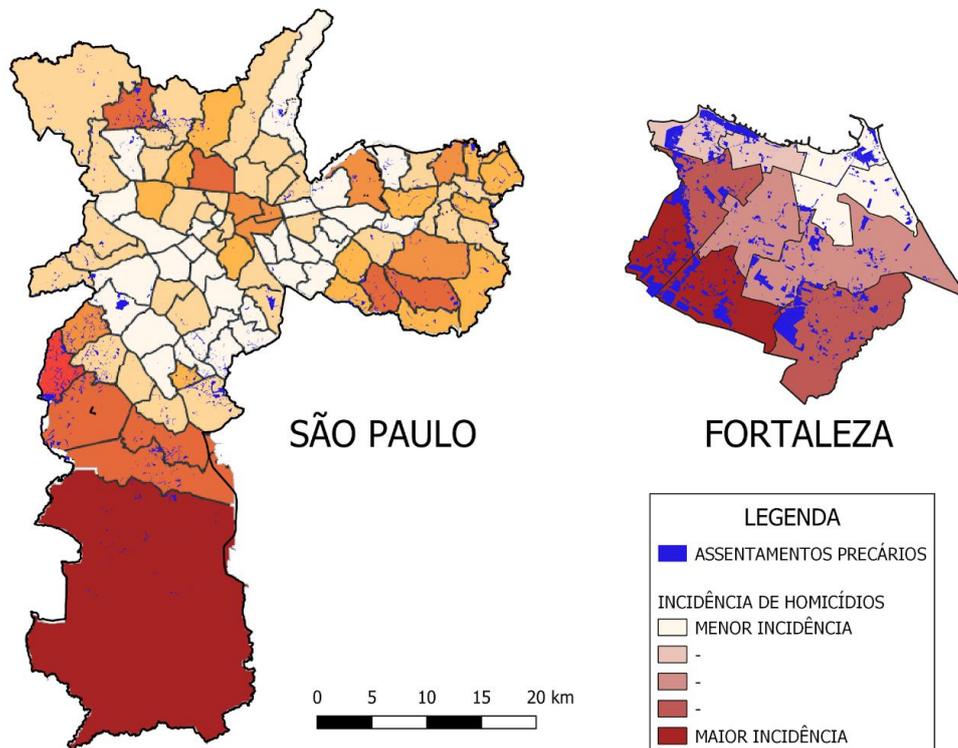
---

<sup>73</sup> CERQUEIRA, D. R. C. et al. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, p. 25.



Fonte: Elaboração própria com dados dos Governos dos Estados de São Paulo e Ceará e das Prefeituras Municipais de São Paulo e Fortaleza.

Figura 4 – Relação entre a espacialização dos assentamentos precários e a incidência de casos de homicídios – análise comparativa entre os Municípios de São Paulo/SP e Fortaleza/CE



Fonte: Elaboração própria com dados dos Governos dos Estados de São Paulo e Ceará e das Prefeituras Municipais de São Paulo e Fortaleza.

Nesse particular, o estudo em comento afirma a necessidade de priorização na agenda governamental de ações focalizadas nas áreas de vulnerabilidade social, econômica e cultural das mais diversas do país, em especial nas regiões com maior incidência da crise de violência entre os jovens.

[...] é fundamental que se façam investimentos na juventude, por meio de políticas focalizadas nos territórios mais vulneráveis socioeconomicamente, de modo a garantir condições de desenvolvimento infanto-juvenil, acesso à educação, cultura e esportes, além de mecanismos para facilitar o ingresso do jovem no mercado de trabalho. Inúmeros trabalhos científicos internacionais, como os do Prêmio Nobel James Heckman mostram que é muito mais barato investir na primeira infância e juventude para evitar que a criança de hoje se torne o criminoso de amanhã, do que aportar recursos nas infrutíferas e dispendiosas ações de repressão bélica ao crime na ponta e encarceramento.<sup>74</sup>

Dentro desse cenário, denota-se que a população inserida em assentamentos precários que não possuam acesso aos direitos sociais básicos tem suas liberdades comprometidas

<sup>74</sup> Ibid., p. 30.

diretamente. Salienta-se que os Direitos Sociais e os Direitos à Cidade têm ligação direta com a promoção do capital humano, tão necessário para o desenvolvimento sustentável (crescimento econômico e desenvolvimento humano). Como afirmaram Giomar Viana e Jandir Lima, “a inclusão do capital humano nos modelos de crescimento econômico é uma questão chave para se compreender a dinâmica da economia no longo prazo, uma vez que, até então, esse fenômeno era explicado somente pelo capital natural e capital construído existente entre regiões e países”<sup>75</sup>.

Em resumo, o crescimento urbano desordenado e a falta de controle da ocupação e uso do solo fizeram das cidades uma região de difícil convivência entre os indivíduos nelas residentes. O Poder Público não oferta o patamar mínimo civilizatório<sup>76</sup> aos cidadãos, principalmente em relação à moradia digna, saúde e educação de qualidade, interferindo diretamente nas capacidades do indivíduo e na qualidade de vida. A produção contemporânea das cidades, pautada no crescimento econômico e distante da priorização no desenvolvimento humano, está fadada a aumentar as desigualdades sociais, culturais e econômicas, o que, por sua vez, leva ao aumento em projeção geométrica do número de mazelas urbanas. Assim sendo, inclina-se à construção de um ciclo vicioso das mazelas urbanas. Esse ciclo autofágico somente poderá ser rompido por meio de ações afirmativas governamentais de garantia da efetividade plena dos direitos sociais e do direito à cidade, tendo em vista que, ao dotar o cidadão do bloco de direitos básicos, restará criada a ambiência adequada e propícia para a construção de habilidades socioemocionais que servirão de alicerce para as capacidades quando o indivíduo assim necessitar.

Nesse sentido, os estudos de Martha Nussbaum e Amartya Sen, quanto ao enfoque das capacidades, apontam para a emergência de garantir aos indivíduos, de forma equânime, o acesso ao bloco de direitos básicos (fundamentais) e inafastáveis, ou “conjunto capacitário” para Sen, ou, ainda, as dez capacidades básicas para Nussbaum. Nas palavras de Sen, o “que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”<sup>77</sup>. Nessa linha de pensar, Nussbaum

---

<sup>75</sup> VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera. Capital humano e crescimento econômico. *Interações*, v. 11, n. 2, 2010, p. 143.

<sup>76</sup> POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico**: Direito Constitucional nas relações econômicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 165.

<sup>77</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 18.

acrescenta que “a falha em assegurar esses direitos aos cidadãos constitui uma violação particularmente da justiça básica, pois se considera que estejam implícitos nas próprias noções de dignidade humana e de uma vida segundo a dignidade humana”<sup>78</sup>.

Os dados, até o presente momento desta pesquisa, inclinam-se para a emergência em garantir o direito à cidade e a construção de bem-estar urbano para todos os atores que compõem a teia urbana, principalmente aqueles inseridos nos assentamentos precários, para assim mudar a realidade e projetar melhoria nas condições de vida urbana. Nessa perspectiva, o direito à cidade e o direito ao bem-estar urbano são compostos por todas as dimensões que cercam a garantia de efetivação das capacidades dos indivíduos, pois permite oferecer mecanismos relacionados com as condições de vida urbana entre os espaços, bem como entre os indivíduos que a constituem.

A presente pesquisa alinha-se a Ribeiro e Ribeiro<sup>79</sup> para discorrer acerca da concepção de direito à cidade e de bem-estar urbano, contemplando suas dimensões materiais, as quais compreendem a cidade como elemento que deve propiciar condições materiais de vida para as pessoas. Nessa dimensão, coloca-se em evidência o plano coletivo, pois o direito à cidade e o bem-estar são estabelecidos no que se determina urbano. Assim sendo, a concepção oriunda da economia tradicional não contempla as reflexões sobre a temática em estudo, por visar ao plano individual do direito à cidade e ao bem-estar, que enfatizam o consumo individual e mercantil.

Como se afirmou anteriormente, no Brasil a dimensão urbana se evidencia como fato social relevante para o funcionamento da sociedade, haja vista que a reprodução, nas mais variadas dimensões de vida das pessoas e da coletividade, apresenta dependência estreita com os recursos e as condições fornecidas pelo meio ambiente construído. Além disso, os vínculos que nos instituem como coletividade dependem desse meio construído. Nessa linha de pensar, ressalta-se, ainda, a necessidade de garantir acesso à moradia digna e acesso às condições essenciais urbanas de maneira digna que favorecem e dão influência significativa no que se refere ao bem-estar das pessoas no espaço urbano.

Entretanto, as democracias no mundo – e a brasileira desponta – passam por um processo de falta de credibilidade nos decisores políticos. Nesse sentido, verifica-se que a formação das políticas urbanas não está imune, mas sim reflete-se a partir desse descrédito, pois as cidades

---

<sup>78</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 191-192.

<sup>79</sup> RIBEIRO, L.C. Q.; RIBEIRO, M. G. **IBEU**: Índice de Bem-Estar Urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

destoam das garantias esculpidas no texto constitucional e infraconstitucional, como afirmou Manuel Castells: “se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política”<sup>80</sup>. Assim, o cidadão tende a acreditar que tem, no texto, uma Constituição à Konrad Hesse, mas na verdade, da vida cotidiana, é detentor de uma Constituição à Ferdinand Lassalle.

De tal sorte, a próxima seção aborda as conformações políticas e jurídicas que cercaram a construção da política urbana no Brasil nos períodos que antecederam a positivação do direito à cidade, por meio da Constituição Federal de 1988, bem como os resultados normativos que sucederam essa nova concepção de garantias e necessidades da política de desenvolvimento urbano em solo brasileiro.

### **1.3 Política urbana a partir da constitucionalização do direito à cidade no Estado Democrático de Direito brasileiro**

Preambularmente, urge esclarecer que, a despeito de haver, ainda que incipientes, referências à organização dos aglomerados humanos no Brasil Colônia, nas Ordenações e leis do Reino de Portugal, exaradas pelo então d’El-Rey D. Philippe I – o Código Philippino<sup>81</sup>, esta tese passa a se debruçar sobre a análise das compleições política e jurídica que permeiam o Brasil a partir do processo de redemocratização e constitucionalização do direito à cidade, como parte do Estado Democrático de Direito, por meio da Constituição Cidadã de 1988. Ressalte-se, ainda, que esse corte epistemológico se justifica pelo estudo do aumento da concentração demográfica nas cidades e do efervescer das novas concepções sobre a urbe em solo brasileiro, dados na transição entre os séculos XX e XXI.

Dito isso, inicialmente, deve-se reforçar que a expressão direito à cidade fora cunhada em 1968 por Henri LèFévre<sup>82</sup>, para simbolizar uma visão disruptiva do modelo de apropriação da propriedade urbana e da construção das cidades até então vivenciado. Como dito nas cenas anteriores, a mudança da concepção da cidade e a forma de se relacionar com a vida dos seres urbanos precedem a obra de LèFévre, mas encontram no sociólogo francês um dos maiores difusores do neopensamento de inserção da cidade como direito; não a instituição “cidade”, mas os elementos constitutivos da urbe, na forma plena de satisfação dos anseios de qualidade

<sup>80</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12.

<sup>81</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 51.

<sup>82</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011, p. 139.

de vida urbana. Por todo esse contexto, pode-se afirmar que a cidade toma lugar de destaque primeiramente nas ruas e na academia, posteriormente nos parlamentos e em seguida transforma-se em políticas públicas.

### *1.3.1 Direito à cidade e evolução do direito à propriedade urbana*

Evidencia-se a necessidade de esclarecer pontos nevrálgicos da tortuosa evolução do direito à cidade no mundo, em especial no Brasil. Parte das nuances que cercam a novel concepção do direito à cidade guarda relação umbilical com a amplitude do direito à propriedade urbana e seus componentes, especificamente a propriedade privada, haja vista que a noção de garantir função social à propriedade invade a visão absolutista que anteriormente fora concebida. Para efeito de digressão histórica, deve-se destacar que o direito à propriedade e suas nuances acompanhou a dinâmica dos sistemas político-econômicos da sociedade no mundo. Dessa forma, o direito à propriedade representa o sentimento dominante do momento jus-político vivenciado pelo cidadão no transcurso da história. A propósito, no fim da Idade Média, com a Revolução Francesa, o direito à propriedade passou a representar os anseios da classe burguesa, que naquele momento ascendera ao poder. Com efeito, a propriedade privada passou a ter caráter máximo de proteção. Nesse momento da história ocidental, o Código Civil fora guindado à centralidade do ordenamento jurídico, no qual a propriedade privada adquiriu o condão de inviolabilidade, ou, ainda, absolutividade, simbolizando o cume da ordem jurídica instalada com o Código de Napoleão de 1804. No Brasil, os fundamentos do Código Napoleônico estavam presentes no Código Civil de 1916, pois as bases do liberalismo da Revolução Francesa permearam o coração da elite dominante no Brasil naquele momento da história<sup>83</sup>.

Em relação às linhas antecedentes, pode-se afirmar que o direito à propriedade, bem como suas características decorrentes, especialmente o direito de construir, passaram por evolução no decorrer do processo de formulação do Estado e suas bases sociais e econômicas. Não obstante, a propriedade, com o passar dos anos, saiu da concepção de direito absoluto e evoluiu para um estado de direito-garantia que transcende ao indivíduo, pois tem caráter basilar – a necessidade de ater-se à função social da propriedade. Nesse sentido, ocorre a associação aos autores Marco

---

<sup>83</sup> RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O fenômeno da constitucionalização do Direito: seus efeitos sobre o direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson; LÔBO, Paulo; PIANOVSKI RUZYK, Carlos Eduardo. (Orgs.). **Estudos de Direito Civil Constitucional**. [s.n.], 2014, p. 548-549.

e Mezzaroba<sup>84</sup> quando afirmam que a função social passa a preceder topologicamente a formação do instituto jurídico da propriedade, em que “a dimensão social é aquela que se preocupa com a ligação entre todos os seres, não permitindo a manutenção de modelos excludentes nem a desatenção aos direitos fundamentais sociais”. De tal forma, não se pode pensar em propriedade que não se direcione a alcançar os anseios de toda a sociedade através da função social.

Em razão dessas peculiaridades, sob influência dos novos ventos advindos da Europa pós-Primeira Grande Guerra, no período da Segunda República, o Brasil inicia a mutação da concepção de direito à propriedade e da forma de encarar a urbe. Por meio da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934<sup>85</sup>, sob o influxo das Constituições Mexicana de 1917, de Weimar de 1919, bem como da Constituição Espanhola de 1931, ainda que de forma incipiente, inaugura-se o respeito à função social da propriedade. Consignou-se no bojo do art. 113, inciso XVII, a garantia do direito à propriedade, mas que não atente contra o interesse social, bem como se assegurou que as desapropriações por utilidade pública estariam condicionadas por prévia indenização. Entretanto, as nuances do que seria “interesse social ou coletivo” foram delimitadas por lei infraconstitucional. Assim sendo, a norma constitucional teria a eficácia limitada, para efetivação da função social da *res*.

A despeito de a Constituição de 1934 inaugurar o “federalismo cooperativo”<sup>86</sup> e aumentar a autonomia dos Municípios, o texto constitucional não alterou a posição extracorpórea da municipalidade perante a versão brasileira de federalismo, bem como manteve a limitação à concepção de “peculiar interesse”, aos moldes da Constituição de 1891<sup>87</sup>, em que a “autonomia municipal” não significava, verdadeiramente, autonomia dos Municípios, mas, ao contrário, significava dependência das definições das leis estaduais”<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> MARCO, Crithian Magnus De; MEZZARоба, Orides. O direito humano ao desenvolvimento sustentável: contornos históricos e conceituais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 232-349, maio/ago. 2017, p. 11. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1066>. Acesso em: 14 jan. 2021.

<sup>85</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>86</sup> BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002, p. 19.

<sup>87</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Senado Federal, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>88</sup> SOUZA, Leonardo da Rocha de. Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos Municípios nas constituições republicanas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, v. 261, p. 115-145, 2012, p. 121.

Por outro lado, a Constituição de 1934 não teve duração considerável, haja vista a chegada do Estado Novo e a Carta Magna de 1937<sup>89</sup>. O caráter autoritário do novo regime estava impregnado na Constituição, que, por força do art. 180, outorgou ao chefe do Poder Executivo da federação a possibilidade de, segundo sua vontade, publicar normativos infraconstitucionais – decretos-leis – que versassem sobre a totalidade das matérias que competiam legislativamente à União; assim, “reflete um quadro institucional de centralização das primordiais funções estatais sob o controle do Presidente da República”<sup>90</sup>.

De outro lado, após o fim da Segunda Grande Guerra e a ascensão de novos regimes democráticos no mundo, a Constituição de 1946<sup>91</sup> fora promulgada e restabeleceram-se os preceitos liberais e os direitos da cidadania, bem como as garantias individuais albergadas pela Constituição de 1934. Evidencia-se que a Constituição de 1946, por meio do art. 146, inova com a alteração da necessidade da propriedade de atenção ao “interesse público ou coletivo” da Constituição de 1934 e 1891 e chega a condicionar a *res* ao atendimento ao “bem-estar social”, bem como traz no mesmo dispositivo a expressão “uso da propriedade”, ou seja o *jus utendi*. Assim, a Constituição de 1946 foi erigida em um ainda Brasil rural, mas indicativo do aumento das urbes, em número e em habitantes. Para tanto, constata-se que a inclusão da expressão “bem-estar social” guarda relação com a introdução das novas dimensões de direitos – direitos sociais –, que passam a compor um bloco de necessidades básicas do indivíduo, em especial o cidadão urbano.

Afirma-se que o constituinte originário de 1946 influenciou-se pela concepção moderna de propriedade e seus componentes, que vão para além do direito de construir, mas sim da disposição, dos usos, da propriedade perante o espaço que esta compõe. Com efeito, o mesmo texto constitucional no seu art. 141, especificamente no § 16, traz a emergência da promoção da “justa distribuição da propriedade”. Nesse cenário constitucional, edita-se a Lei Federal nº 4.132, de 10 de setembro de 1962<sup>92</sup>, que versa sobre os casos de desapropriação para atender

---

<sup>89</sup> BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>90</sup> NOGUEIRA JÚNIOR, F. A.; CAMPOS, F. P. L. O estado de exceção na Constituição de 1937. **Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**. 23 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2014, p. 205-225. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e863fb23a1245706>. Acesso em: 17 jul. 2021.

<sup>91</sup> BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>92</sup> BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Diário Oficial da União. Brasília, 1962.

ao interesse social. Em síntese, a legislação em comento considerou o interesse social, em relação à urbe: a) o proveito de bem improdutivo ou explorado sem vinculação com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; b) o sustento da posse de área urbana destinada à habitação, com ou sem tolerância expressa do proprietário da *res* privada, bem como em número não inferior a dez famílias; c) a destinação à construção de moradias populares; d) as terras e águas passíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos (saneamento, portos, transporte, eletrificação, etc.); e) a proteção do solo e a preservação de recursos hídricos e de reservas florestais; f) aquelas porções do território com inclinações à atividade turística.

No entanto, rompe-se esse momento democrático e instala-se o Regime Militar em 1964. Deve-se registrar que, a despeito do momento ditatorial vivenciado pelo povo brasileiro, editou-se a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964<sup>93</sup>, que introduziu a nova diretriz de promoção do direito à habitação no país – lembre-se que o direito à habitação se compreende como uma das pilastras-mestras do direito à cidade – através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), bem como da Sociedade de Crédito Imobiliário e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Em síntese, o Brasil institucionalizou e estruturou uma política de desenvolvimento urbano<sup>94</sup> pautada no fomento à produção de habitações no país – a garantia da casa própria – a partir de uma financeirização do setor produtivo da construção civil. Dessa forma, entende-se que a lógica governamental da “casa própria” serviu mais para os setores detentores do capital – construção civil – do que para a redução do déficit habitacional e a redução de desigualdades.

Não obstante, a Constituição de 1967<sup>95</sup> e a Emenda nº 1 de 1969<sup>96</sup>, sob a égide do regime militar, em nada inovaram em direitos inéditos, em especial voltados à garantia do direito à cidade. Os textos de envergadura constitucional mantiveram a função social da propriedade

---

<sup>93</sup> BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1964.

<sup>94</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 56.

<sup>95</sup> BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>96</sup> BRASIL. [EC (1969)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Senado Federal, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

como princípio da ordem econômica brasileira, bem como imbuída da busca por realização da justiça social. No entanto, por questões óbvias, os *mandamus* constitucionais não se materializaram para as populações em vulnerabilidade social, econômica e cultural das cidades brasileiras.

Apesar dessas características, no ano de 1973, especificamente em 8 de junho, foi editada a Lei Complementar nº 14<sup>97</sup>, que tratou de definir e reconhecer aglomerados urbanos caracterizados como regiões metropolitanas (RM) ao pontuar serviços comuns de interesse dos Municípios que compõem as RM: a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; b) saneamento básico, principalmente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; c) uso do solo metropolitano; d) transportes e sistema viário; e) produção e distribuição de gás combustível canalizado; f) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental. De outra banda, pode-se afirmar que a contribuição desse período político brasileiro foi a consecução da Lei Lehmann – Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979<sup>98</sup> –, ou Lei dos Loteamentos, que regulamenta o parcelamento do solo urbano por meio de loteamento ou desmembramento. Apesar de haver críticas à Lei Lehmann, a iniciativa padroniza, por ser regra geral, a ocupação da urbe, disciplinando a ocupação e o parcelamento do solo citadino<sup>99</sup>. De outro modo, a Lei do Loteamento passa a atribuir especificamente ao ente municipal a aprovação do parcelamento do solo urbano, bem como define os procedimentos a serem adotados pela municipalidade<sup>100</sup>.

No caso brasileiro, a evolução do Direito Urbanístico guarda correlação direta com a evolução do direito à cidade, pois se inicia como leis espaçadas e de pouco volume; assim, o crescimento urbano era guiado, em sua maioria, pelos usos e costumes hodiernos. Em seguida, avança-se para uma fase em que são edificados os primeiros princípios do direito urbanístico, os quais, em razão do caráter abstrato, possuíam reduzida força normativa<sup>101</sup>. Posteriormente, o Poder Legislativo passou a se debruçar mais sobre o tema, elaborando leis esparsas, cujo conteúdo, inicialmente, limitava-se a questões estéticas da urbe, mas que, com a ascensão da

---

<sup>97</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União. Brasília, 1973.

<sup>98</sup> 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, 1979.

<sup>99</sup> ALVARENGA, Luiz Carlos. O parcelamento do solo urbano. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 6, n. 2, 2008, p. 7.

<sup>100</sup> LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 175.

<sup>101</sup> MACRUZ, J. C. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

importância do urbanismo, adquiriram, de fato, o propósito de organizar o uso e ocupação do solo. Esse arcabouço normativo proporcionou ao Executivo as ferramentas legais necessárias para a concepção e implantação de programas públicos de temática cidadina.

A partir dessa nova concepção de propriedade e da evolução dos anseios e garantias dos seres urbanos, emergiu um projeto de planejamento urbano dotado de abrangência federal, o que propiciava a base para a concepção de um corpo normativo que estabelecesse um “mínimo civilizatório urbanístico”, de modo a balizar a planificação das cidades brasileiras.

### *1.3.2 Direito à cidade e neoconstitucionalismo brasileiro*

Após 20 anos de restrições a direitos e garantias do indivíduo e ao ambiente democrático, o Brasil põe fim ao regime militar e inicia a fase de redemocratização – Nova República – por meio da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e da elaboração do novo texto constitucional, que passou a reger os rumos da nação brasileira. Como se observa, a ANC alicerçou-se nas premissas do novo constitucionalismo. Esse arranjo é concebido após o fim da Segunda Guerra Mundial, haja vista que o mundo passou a clamar por alterações no sistema jurídico-político. No ano de 1949, com a instituição da Lei Fundamental de Bonn, na Constituição Alemã, surgiu o embrião de um modelo constitucional que veio a se espalhar pelo continente europeu e outros países de influência romano-germânica, em que a Constituição passa à centralidade do ordenamento jurídico. Desse modo, emerge a ideia do neoconstitucionalismo, em que as bases axiológicas desse modelo são consignadas no texto constitucional. Dessa maneira, emprega-se a força normativa aos ditames esculpidos no texto constitucional, bem como garante-se a aplicabilidade direta e imediata desses postulados<sup>102</sup>.

Em certa medida, sobre o neoconstitucionalismo e a relação com suas características, Ana Paula Barcellos<sup>103</sup> cita a existência de dois grupos: um que reúne elementos materiais e outro que congrega elementos metodológico-formais. Segundo a autora, sob o ponto de vista material, o neoconstitucionalismo caracteriza-se por dois elementos: o primeiro deles refere-se à incorporação explícita de valores e opções políticas, gerais e específicas, nos textos constitucionais, sobretudo aqueles relacionados aos direitos fundamentais e à dignidade da

---

<sup>102</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

<sup>103</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 6 jan. 2021.

pessoa humana; já o segundo elemento diz respeito à questão da expansão dos conflitos, sejam eles gerais e individuais.

Afirma-se que o neoconstitucionalismo brasileiro, sob direta influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Constituição italiana de 1948, da Lei Fundamental de Bonn de 1949, ainda contidos os preceitos do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, bem como das Constituições portuguesa e espanhola, nos anos de 1976 e 1978, respectivamente, constitucionalizou direitos que outrora estavam restritos à esfera infraconstitucional, o que gerou consequências práticas no processo hermenêutico e de garantia da efetividade, haja vista que:

A constitucionalização identifica um efeito expansivo das normas constitucionais, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Lei Maior passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. À luz de tais premissas, toda a interpretação jurídica é também interpretação constitucional. Qualquer operação de realização do Direito envolve a aplicação direta ou indireta da Constituição<sup>104</sup>.

Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), conhecida como “a Constituição Cidadã”, o Brasil firmou-se como Estado Democrático de Direito. Em sentido mais estrito, seguindo os anseios mundiais por uma mudança do paradigma de “cidade em processo de autofagia” para uma concepção de “cidade para as pessoas”, a CF/1988 fez constar nos arts. 182 e 183 os ditames de uma política de desenvolvimento urbano executada pelo ente municipal, que, por força normativa da Constituição, deverá garantir a função social da cidade e o bem-estar urbano de todos os cidadãos.

Diante disso, há o binômio constitucionalismo e direito à cidade, no qual a dignidade da pessoa humana adicionada à garantia da função social da propriedade e da função social da cidade passam a pautar as premissas esculpidas em todo o corpo constitucional, ou melhor, todo o ordenamento jurídico, em função da normatividade jurídica, da efetividade máxima, bem como da vinculatividade de seus ditames e preceitos como características do neoconstitucionalismo. Assim sendo, elevou-se o direito à cidade ao patamar constitucional, que, impregnado pelas bases axiológicas da Constituição Federal, tomou-se em um estágio nunca visto no ordenamento jurídico pátrio.

---

<sup>104</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 534.

Com a introdução textual da política urbana na CF/88, em seu art. 182, o direito à cidade passou a ter seu regime fundamental alicerçado no texto constitucional, no qual os princípios da função social da cidade, o bem-estar urbano e o desenvolvimento sustentável passam ao estágio de princípios constitucionais, com repercussão perante as relações públicas e privadas, e com a força da imperatividade das normas jurídicas constitucionais.

Nesse cenário, após 13 anos da elevação ao patamar constitucional do direito à cidade, o Congresso Nacional editou o Estatuto da Cidade (EC)<sup>105</sup>, que estabeleceu diretrizes gerais de política urbana, com o objetivo de auxiliar na urbanização dos Municípios como norma geral de observância obrigatória perante os estados e a municipalidade brasileira. O Estatuto da Cidade emerge ao mundo jurídico brasileiro impregnado dos anseios por alteração na forma de concepção das cidades, uma vez que a visão tradicionalista que dissociava a questão urbana das premissas ambientais não se mostra possível. Nessa senda, extrai-se do texto infraconstitucional que a garantia à cidade sustentável perpassa pela tutela da terra urbana, moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer, acesso aos serviços públicos, para esta e para as futuras gerações. Por determinação constitucional, em linhas gerais, o Plano Diretor tem o escopo de promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município, bem como sistematizar seu desenvolvimento físico, econômico e social, com vistas ao bem-estar da comunidade, além de ter a função de dispor sobre as vias, o zoneamento e os espaços verdes.

A Constituição Cidadã de 1988, imbuída dos valores máximos dos brasileiros, trouxe uma gama de direitos e obrigações que ainda carecem de uma característica fundamental para a implementação: o conhecimento. Apesar de ser um dos textos mais profundos e garantidores, há uma significativa parcela da população que desconhece a norma fundamental. Desse desconhecimento nasce o abuso por aqueles que detêm o poderio político, econômico e até mesmo o uso da força física para oprimir aqueles menos favorecidos. A esse respeito, assevera Betânia Alfonsin:

O grande problema para que a “nova ordem jurídico-urbanística”, consubstanciada pelo Estatuto da Cidade e pelo Planejamento Urbano transformador que ele preconiza saia do papel e conquiste efetividade, diz respeito à complexidade tanto da

---

<sup>105</sup> 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

metodologia de elaboração de planos diretores participativos quanto dos novos instrumentos urbanísticos que ele introduziu em nosso ordenamento jurídico.<sup>106</sup>

Afirma-se que a formação conceitual do direito à cidade, a partir da democratização socioespacial da urbe, apresenta-se como a raiz epistemológica e norteadora de todo o arcabouço jurídico que efetiva o direito à cidade no mundo, em especial no Brasil<sup>107</sup>. A partir dessas características, pode-se afirmar que o processo de positivação de normas, com o fito de ordenar a ocupação e uso do espaço habitável urbano, deve ancorar-se na realidade fática e nas especificidades de cada localidade, sob pena de o corpo legislativo acabar, rapidamente, em descompasso com a dinâmica evolução urbana. Logo, o corpo jurídico do Direito Urbanístico nunca assumirá um estado sólido e definitivo, uma vez que sua conexão direta com a coletividade urbana o compele a estar em recorrente estado de revisão.

Em sentido estrito, é justo e necessário que a garantia do patamar mínimo civilizatório a todo cidadão seja, prioritariamente, executada pelo Poder Público, em todos os seus níveis, contudo isso não exime o dever das entidades públicas e sociais, designadamente a Academia, de amparar e dar supedâneo aos cidadãos na busca da tutela para aqueles direitos que estejam sob ameaça ou não estejam a ser garantidos na plenitude.

Para tanto, em relação à urbe, o patamar mínimo civilizatório guarda relação umbilical com os preceitos da Nova Carta de Atenas<sup>108</sup>, que definem uma agenda urbana voltada à garantia de um desenvolvimento sustentável, à promoção de uma competitividade econômica e oportunização do emprego, à melhoria do transporte e da qualidade de vida dos cidadãos. A Nova Agenda Urbana traz como premissa basilar o antropocentrismo – o homem na centralidade das decisões –, daí surgem os dez eixos básicos aos decisores urbanos que deverão garantir uma cidade para todos: participativa; como refúgio; sustentável; inovadora; produtiva; saudável; acessível; ecológica; cultural; e de caráter contínuo. Nesse sentido, afirma Milena Kanashiro<sup>109</sup> que o Poder Público deverá primar pela construção de uma cidade justa e resiliente, em que as premissas da Nova Carta de Atenas vão para além dos pensamentos, à época vanguardistas, de Le Corbusier.

<sup>106</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015, p. 46.

<sup>107</sup> ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 46.

<sup>108</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

<sup>109</sup> KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 9, 2004, p. 36.

Em certa medida, como observado anteriormente, Amartya Sen<sup>110</sup> afirma que esse “conjunto capacitário” deve ser ofertado pelo Estado e ficar à disposição do indivíduo livre, que, assim, poderá eleger suas prioridades e a forma de direcionar os rumos de sua vida. Martha Nussbaum<sup>111</sup> consolidou uma lista de dez capacidades básicas ao indivíduo, que podem ser assim sintetizadas: a) capacidade de viver a vida sem interrupção prematura ou violenta; b) capacidade de gozar de boa saúde física; c) capacidade a integridade física e locomoção; d) capacidade de gozar dos sentidos, imaginação e pensamento; e) capacidade de emocionar-se; f) capacidade de praticar a razão plena; g) capacidade de afiliar-se à vida em sociedade; h) capacidade de conviver e proteger outras espécies; i) capacidade de gozar do lazer e; j) capacidade de dispor sobre o próprio ambiente – político e matéria. Nussbaum afirma que as “capacidades não são instrumentos para uma vida com dignidade humana: são entendidas, isso sim, como maneiras efetivas de se ter uma vida com dignidade humana nas diferentes áreas das atividades humanas vitais”.

Contudo, passados mais de trinta anos da Constituição Federal e ainda vinte anos do Estatuto da Cidade (EC/2001), norma geral das diretrizes da política urbana, há no Brasil cerca de 16 milhões de famílias<sup>112</sup> vivendo em habitações precarizadas, da qual uma parte reside nas mais 16 mil favelas; ressalte-se, ainda, que 2,3 milhões de cidadãos são desprovidos de serviços públicos básicos<sup>113</sup>. Essa realidade está balizada, na significativa maioria dos casos, na falta de planejamento urbano e na ordenação do solo, e a Constituição e o EC/2001 detêm mecanismos e instrumentos capazes de mitigar o retrato atual das cidades.

Nessa linha de pensar, o direito à moradia digna é um bem diferenciado que apresenta toda gama de características no que concerne à qualidade (acesso a serviços públicos de lazer, cultura, saúde, educação, etc.), à forma (individual, coletiva, integrada no conjunto de habitações e na região) e a seu status institucional (sem título, própria, copropriedade, etc.), que determinam os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes. A rigor, o Congresso Nacional brasileiro editou um conjunto normativo alicerçado no constitucionalismo do direito à cidade e na emergência de efetivação, notadamente o direito ao acesso à moradia

<sup>110</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 18.

<sup>111</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 199.

<sup>112</sup> SCHINDWEIN, Manoel. Sob o teto que não protege. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 3, 2006.

<sup>113</sup> INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Cultura, 2006.

digna. Assim, emergem a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005<sup>114</sup>, e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o escopo de criar uma ambiência de fomento à promoção de moradias para os mais vulneráveis do país. Da mesma forma, edita-se o marco legal da regularização fundiária, por meio da Lei da Reurb<sup>115</sup>, a qual pontua os mecanismos de efetivação da justiça social e a garantia ao direito à moradia digna e ao acesso à terra urbanizada sem necessitar destruir a urbe, mas sim ordenada dentro dos postulados do Direito Urbanístico brasileiro e das orientações internacionais aplicadas.

Nesse cenário, o direito à moradia digna interfere nas condições coletivas de vida e no desenvolvimento tanto das pessoas que nela residem quanto dos que habitam nas proximidades<sup>116</sup>. Na verdade, a forma como ocorre a reprodução social coletivamente na cidade é consequência dos múltiplos aspectos da moradia, onde a terra urbanizada apresenta-se como pilastra-mestra da moradia dentro da teia urbana<sup>117</sup>.

Com base em tais considerações, essa abordagem de direito à cidade e a consecução do acesso à moradia digna encontram visibilidade quando se faz referência às condições ambientais, ao acesso aos serviços públicos ou às infraestruturas essenciais dispostas aos indivíduos urbanos, sobretudo aqueles encravados nos assentamentos informais precarizados. Ademais, destaca-se que a concepção de acesso à moradia digna nos assentamentos precarizados, por meio de implementação de regularização fundiária plena financiada a partir das receitas auferidas com as Outorgas Onerosas Urbanísticas de que trata a referida pesquisa,

<sup>114</sup> 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. Diário Oficial da União. Brasília, 2005.

<sup>115</sup> 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; altera as Leis nº 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 nº 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. Brasília, 2017.

<sup>116</sup> RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 56-58.

<sup>117</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 226.

chama a atenção para a importância das condições de reprodução social e da apropriação da terra urbana, que se constituem e se realizam de forma coletiva, mesmo quando ocorre em práticas ou experiências individuais, haja vista que a tragédia urbana brasileira tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)<sup>118</sup>.

Com efeito, o direito à cidade como axioma do Direito Urbanístico em solo brasileiro apresenta-se como moldura para o arcabouço jurídico-urbanístico, com a legislação atualizada e conectada com os anseios da sociedade moderna – a cidade para as pessoas, notadamente para as pessoas em vulnerabilidade socioeconômica. Entretanto, o desafio em fazer a concretização, ou melhor, a materialização da função social da cidade e do bem-estar urbano, tem nas figuras dos decisores urbanos e dos demais atores que compõem a teia da urbe um papel importante, pois inserir na pauta administrativa as normativas do ordenamento nacional, bem como as normativas convencionais, está para além de poder-querer, mas sim de poder-dever. Por fim, faz-se referência a Francis Fukuyama<sup>119</sup>, segundo o qual “uma boa instituição estatal é aquela que, de forma transparente e eficiente, atende às necessidades dos seus clientes – os cidadãos do Estado”.

#### **1.4 Abordagem empírica: estudo de caso da cidade de Fortaleza-CE – sabores e dissabores do fato urbano local**

O Brasil apresenta-se como modelo emblemático da falta de sincronismo entre o crescimento econômico e o aumento do capital humano e social da população, haja vista que se encontra inserido entre as maiores economias do planeta, mas amarga a chaga da desigualdade social, econômica e cultural como algo ainda longe de superação.

Esse modelo de produção das cidades foi fruto de um processo de busca por oportunidades ou por força de uma espécie de coerção perante as intempéries naturais, como se observou na região do semiárido nordestino, tendo em vista os longos períodos de estiagem<sup>120</sup> e a falta de provisões sociais por parte do Estado em todos os níveis de governo. Com ênfase, as expectativas dos indivíduos ao sair do ambiente rural enraízam-se na busca por acesso a

<sup>118</sup> MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 23.

<sup>119</sup> FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**: governo e organização no século XXI. São Paulo: Rocco, 2005, p. 45.

<sup>120</sup> ALBUQUERQUE, Alexandre Black de; SANTOS, Ana Maria Barros dos. **As políticas de desenvolvimento econômico e social para o semi-árido durante o regime militar (1964-1985)**. 2011. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011, p. 27-33.

melhores condições de vida, seja por meio da educação de qualidade, oferta de emprego, aproximação com novos modais culturais, etc. Anseios que, para grande parte dos indivíduos, transformaram-se em pesadelos advindos das mazelas urbanas: falta de provisões habitacionais dignas; violência urbana; doenças associadas às condições de moradias insalubres; e toda sorte dos moradores da “Cidade Real”, apartados das ações estatais.

Dentro desse contexto, com o fito de aproximar a teoria da prática vivenciada nos mais díspares Municípios brasileiros, a presente pesquisa elegeu como paradigma prático a realidade da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, território pertencente à Região Nordeste do Brasil. À luz da verdade, em momento algum este estudo arvora-se da qualidade de criar “molduras autoaplicáveis” em urbes de diferentes regiões e com suas idiossincrasias geográficas, sociais, econômicas e culturais. No entanto, entende-se que manejar os contributos teóricos a partir da confrontação com dados reais de um dos maiores Municípios brasileiros acarretará maior facilidade de compreensão e apropriação por todos que porventura acessem este produto científico. Com efeito, objetiva-se analisar criticamente os contextos sociais, econômicos e culturais explicitados nas cenas seguintes e sua influência na construção da ambiência social que envolve os atores urbanos da cidade de Fortaleza.

Preambularmente, afirma-se que a capital cearense, após seus mais de 290 anos de fundação e a despeito de ter implementado diversas mudanças estruturantes no formato de cidade, ainda apresenta-se marcada com várias chagas sociais, econômicas e culturais – violência urbana, gravidez na adolescência, doenças arboviróticas, lutas por moradia digna, falta de saneamento, inacessibilidade a serviços públicos básicos, preconceitos diversos, etc. – que entrelaçam e envolvem diretamente os diversos atores sociais nas lutas, conquistas e perdas vivenciadas pelos seres urbanos daquela comunidade. Vários olhares e variados contextos assemelham-se à realidade de muitas cidades de Estados emergentes, notadamente os pertencentes à América Latina, em especial o Brasil.

Segundo dados do IBGE, no Censo Demográfico de 2010, o Município de Fortaleza (Ceará) possui área de 314.930 km<sup>2</sup>, totalmente urbana, e com uma população de 2.452.185 habitantes. A capital cearense detém a maior densidade demográfica entre as capitais brasileiras (7645,29 hab/km<sup>2</sup>). Com efeito, os dados do IBGE indicam que o valor do Produto Interno Bruto (PIB) chegava a R\$ 37,1 bilhões, o que equivale a quase metade do PIB do Ceará (48%), o que deixa Fortaleza com o maior PIB entre as capitais do Nordeste e com o oitavo entre as capitais do país. Na mesma toada, no ano de 2010, a capital alencarina obteve o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal de 0,754, que a classifica como pertencente à faixa de IDH Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)<sup>121</sup>.

Entretanto, a despeito dos números sobre crescimento econômico e desenvolvimento humano geral do Município, a cidade de Fortaleza é marcada pela desigualdade. Mais de um terço da população fortalezense vive em assentamentos precários, fato que evidencia a desigualdade de acesso à terra urbanizada e sua consequente moradia digna na capital cearense. Esses números são reflexo da formação da cidade nordestina, haja vista que a urbe em estudo passou por um desastroso processo de urbanização nos seus dois séculos de fundação. A cidade recebeu um volume grandioso de indivíduos pertencentes aos vários Municípios cearenses, fruto do êxodo rural, em especial nos anos de grandes secas<sup>122</sup>. A adição desastrosa entre o comportamento migratório de campo para a cidade, a falta de provimentos habitacionais por meio do Poder Público e o acúmulo de terras urbanas por uma pequena parcela da população ocasionaram uma crise social na cidade de Fortaleza, em que as mazelas urbanas eram agravadas a partir do aumento do fosso de desigualdade: social, cultural e econômica.

Nesse cenário, no ano de 2009, oito anos após a edição do Estatuto da Cidade, foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), por meio da Lei Complementar nº 62, de 2 fevereiro de 2009<sup>123</sup>, legislação que inaugura a nova forma de pensar e conceber a cidade e a garantia do direito à cidade aos fortalezenses. Ressalte-se, ainda, que diversos instrumentos da política de desenvolvimento urbana foram inseridos na novel legislação urbanística local.

Evidencia-se que a produção das cidades a partir do crescimento desordenado e a falta de controle urbano perante o uso e ocupação do solo, bem como a falta de acesso aos direitos sociais básicos do indivíduo, têm resultado em colapso urbano e social das cidades brasileiras, em especial em Fortaleza. A partir dos dados levantados pelo governo local, a cidade alencarina possui 843 assentamentos precários (favelas, cortiços e loteamentos irregulares), com uma população estimada de 1.077.059 pessoas, correspondendo a 41% da densidade demográfica, a

---

<sup>121</sup> BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. RM de Fortaleza, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/atlasbrasil/resource/37319595-5ea0-4477-898c-fda6524ca3a4>. Acesso em: 24 jul. 2020.

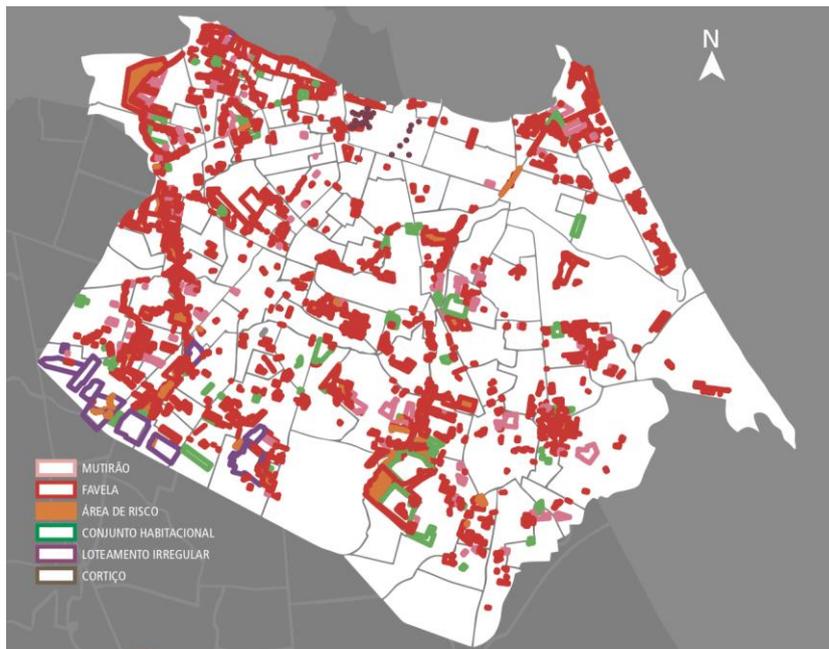
<sup>122</sup> ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada**: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

<sup>123</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 de março de 2009, p. 1-520.

qual ocupa, de forma amontoada, a área de 12,72% do território de Fortaleza, demonstrando *de visu* a má distribuição da terra (Figura 5)<sup>124</sup>.

Ademais, quando se aloca essas áreas dentro da classificação geral do IDH dos bairros (121 distritos populacionais) da cidade, nota-se que os assentamentos precários estão inseridos nos bairros com menor Índice de Desenvolvimento Humano. De outro ponto, quando se plotam os mapas de incidência de violência urbana, em especial os homicídios (Figura 6), bem como a incidência de doenças arboviróticas (dengue, chicungunha, etc.), evidencia-se a relação direta entre as mazelas urbanas e os assentamentos precários no Município de Fortaleza.

Figura 5 – Assentamentos precários por tipologia no Município de Fortaleza

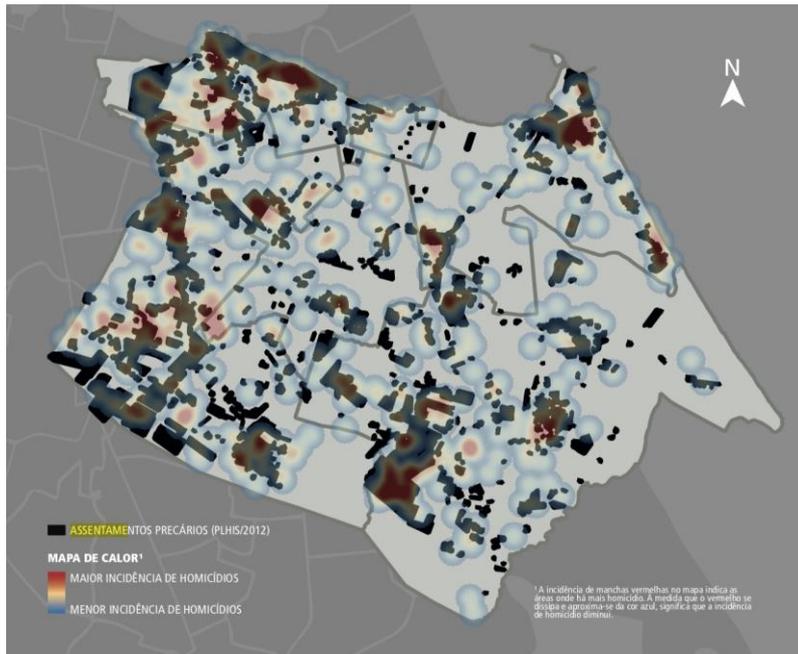


Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Plano de Habitação de Interesse Social. **Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica**, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

<sup>125</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza – PLHISFor, Produto V – Proposta Final (complementada e revisada)**. Prefeitura de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>. Acesso em: 9 jun. 2021.

Figura 6 – Mapa de calor dos homicídios em Fortaleza e assentamentos precários mapeados pelo PLHIS – 2012



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.<sup>126</sup>

As principais vítimas desse processo de crescimento desordenado e de falta de desenvolvimento humano dentro das cidades são crianças e jovens em vulnerabilidade social e econômica. As crianças, em especial nos primeiros anos de vida – a primeira infância –, estão suscetíveis e expostas ao ambiente físico e emocional em que estão inseridas, tendo em vista a formação da arquitetura cerebral do indivíduo; ainda estão a desenvolver suas habilidades socioemocionais, que por sua vez influenciam as capacidades na fase adulta. Nesse diapasão, Jack Shonkoff, ao discorrer sobre as raízes da disparidade entre a saúde e o desenvolvimento dos indivíduos, afirma que:

Décadas de avanços científicos e de experiência prática nos dizem que a primeira infância é um momento de grande promessa e, ao mesmo tempo, de risco considerável. Evidências convergentes da neurociência, biologia molecular, genômica e epigenética reforçam ainda mais que a influência recebida nos primeiros anos da infância pode se estender por toda a vida, pois afeta as bases da aprendizagem, do comportamento e da saúde física e mental (1-3). Quase meio século de dados de avaliação de programas acrescenta um grande volume de evidências para respaldar a conclusão adicional de que algumas estratégias de intervenção podem melhorar a perspectiva de vida de crianças que enfrentam o peso da baixa renda familiar, do grau de instrução limitado dos pais e de ser socialmente menos favorecida – mas a

<sup>126</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza – PLHISFor**, Produto V – Proposta Final (complementada e revisada). Prefeitura de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>. Acesso em: 9 jun. 2021.

magnitude dos efeitos medidos tem sido variável e a qualidade da implantação dos programas tem sido desigual (4-7)<sup>127</sup>.

Ademais, a partir da leitura do relatório do primeiro semestre de 2020 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, observa-se que somente entre janeiro e junho de 2020 ocorreram o assassinato de 409 adolescentes (de 10 a 19 anos de idade) no Ceará, o que representa 18,22% da totalidade de vidas ceifadas violentamente; desse total, somente em Fortaleza, foram 137 adolescentes assassinados nos primeiros seis meses de 2020. Como asseverou o relatório:

Políticas urbanísticas podem prevenir e reduzir a violência em diferentes níveis. Por isso, o planejamento urbano tem um papel central na construção de cidades seguras. A diminuição da densidade populacional, a descentralização de serviços e o uso misto – comercial e residencial – de regiões da cidade, por exemplo, são chave para promover a convivência pacífica entre cidadãos.<sup>128</sup>

De outro modo, deve-se destacar que o Município de Fortaleza apresenta-se tendente a promover ações garantidoras das capacidades dos fortalezenses, capazes de romper o ciclo vicioso das mazelas urbanas. Para tanto, utilizam-se dados referentes à educação, pois o fator transformador nos destinos do indivíduo tem destaque de fácil compreensão, como a priorização da educação em tempo integral e a oferta de vagas nas creches infantis, já que Fortaleza apresenta-se como a 4ª maior rede do Brasil em número de matrículas, sendo a 1ª do Nordeste. Da mesma forma, o Município está no 3º lugar em maior número de matrículas em tempo integral do país, sendo o 1º nas regiões Norte e Nordeste. Fortaleza também ocupa o 1º lugar em ampliação de matrículas na educação infantil, bem como em creches infantis<sup>129</sup>. A partir dos dados do Censo Escolar 2018 de Fortaleza, a taxa de aprovação no ensino fundamental da rede municipal, no período compreendido entre os anos 2008 e 2018, apresenta uma curva de ascensão contínua após 2014. Outrossim, a pesquisa aponta que a taxa de abandono no ensino fundamental da rede municipal apresenta curva decrescente contínua desde 2011<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> SHONKOFF, Jack P. Leveraging the biology of adversity to address the roots of disparities in health and development. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 109, n. 2, 2012, p. 17303.

<sup>128</sup> CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Relatório Cada Vida Importa**, de janeiro a julho de 2020. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídio na Adolescência. Ceará: Fortaleza, 2021, p. 71. Disponível em: [https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Relat\\_CVI\\_20.1.pdf](https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Relat_CVI_20.1.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

<sup>129</sup> INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Ministério da Educação. **Consulta matrícula**: Informações sobre o quantitativo de matrículas declaradas no Censo Escolar, por estado e município. 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>. Acesso em: 6 jun. 2021.

<sup>130</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação – SME. **Censo Escolar 2018**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/4885-fortaleza/censo-escolar>. Acesso em: 8 jun. 2021.

Nesse cenário, pode-se afirmar que as ações realizadas estão em processo evolutivo do capital humano da população fortalezense, no entanto ainda muito deve ser feito para mitigar os quase três séculos de construção desigual da cidade, em especial a liquidação do déficit habitacional e a garantia de qualidade das moradias inseridas em assentamentos precários em Fortaleza.

Nesta senda, a próxima seção investiga o processo de conserto urbano dos assentamentos informais precarizados a partir da implementação da política pública de regularização fundiária plena de interesse social nas cidades brasileiras. Para tanto, abordam-se desde os conceitos iniciais sobre conserto urbano, direito à moradia, custos dos direitos à moradia digna e terra urbanizada, bem como as nuances que cercam a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e sua evolução legislativa. Com efeito, a seção utiliza o paradigma crítico da realidade do Município de Fortaleza, capital do Ceará, e suas idiosincrasias políticas e jurídicas que servirão de comparativo reflexivo para as cidades brasileiras, em especial as grandes urbes.

## 2 CONSERTAÇÃO URBANA A PARTIR DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS CIDADES BRASILEIRAS

O ponto nodal da reviravolta da história da humanidade apresenta-se após a sedentarização do homem. O indivíduo deixa de ser nômade e passa a buscar um abrigo que o proteja do calor e do frio. Nesse momento, nasce a contenda por um ambiente minimamente seguro para si e para os seus, a luta por moradia. Essa busca pela garantia à habitação vivenciada no período neolítico guarda similitude com a crise habitacional que atinge as populações em maior vulnerabilidade econômica, pois quando se veem desguarnecidas de opções ofertadas pelo Estado e defrontam-se com as intempéries da natureza, primeiramente, buscam um espaço que os defenda do ar gélido durante as noites, bem como do calor intenso, ambos vivenciados em uma cidade que cresce marcada, ao longo dos anos, por um processo de exclusão socioeconômica, notadamente a partir da ausência de salvaguardas ao direito à moradia digna às populações mais vulneráveis das urbes brasileiras.

Ressalta-se que moradia digna deve ser entendida como aquela habitação que se abstrai da visão minimalista de “um teto acima de suas cabeças” e passa a ser aquela morada capaz de prover o indivíduo urbano do pacote de necessidades básicas. Assim sendo, o conceito de moradia digna relaciona-se com os predicados inerentes à edificação, bem como ao território em que está encravada.

Afirma-se que a edificação necessita prover aos indivíduos segurança jurídica sobre o domínio da *res* e garantir condições de habitabilidade adequada. De outro modo, o território urbano em que o imóvel esteja situado deve propiciar acesso aos serviços públicos básicos e às devidas infraestruturas essenciais, bem como ser confiante nas fontes de emprego e renda, lazer, cultura e desporto. Ademais, quando essa moradia não for ofertada gratuitamente pelo Poder Público, seu custeio não deverá comprometer demasiadamente os proventos daquela unidade familiar. Assim sendo, a moradia deverá ter preço acessível, seja na forma de bem (aquisição

da casa própria) ou de serviço (aluguel). Tudo na mesma proporção da dita “Cidade Oficial”<sup>131</sup>, onde residem os detentores do capital, seja econômico ou político.

Como dito anteriormente, a partir da falta de provisões habitacionais dignas pelo Poder Público, as classes economicamente menos favorecidas passaram a procurar soluções para o problema da falta de um lar. Assim, essa população, empurrada pela mão invisível do mercado, mesmo que em situações de precariedade, passa a ocupar áreas públicas ou privadas, caracterizadas pela desvalia urbana, muitas vezes situadas nas franjas das cidades, onde o ordenamento do uso e ocupação do solo não foi efetivado, e a população convive à margem dos preceitos urbanísticos, ambientais e humanísticos fundamentais. Frisa-se, ainda, que os indivíduos desprovidos se veem compilados a ocupar áreas de vulnerabilidade ambiental e social, sob o risco das intempéries da natureza, e passam a ser vítimas das mais variadas mazelas urbanas, como evidenciado na seção antecedente.

Deve-se registrar que os decisores políticos, ao longo da história, pautaram as construções das cidades brasileiras pelo modelo capitalista predatório e autofágico, objetivando o crescimento econômico como fim em si mesmo. Por muito tempo, acreditava-se que a acumulação de capital tenderia em algum momento à redução perene das desigualdades. Resultado que não foi alcançado.

Diante das colocações, emerge uma cidade com duas urbes distintas e distantes uma da outra: de um lado a “cidade formal” com seus indivíduos economicamente estabelecidos, com suas moradias englobadas por todo o aparato estatal de serviços públicos e infraestruturas essenciais, assim como por serviços privados de qualidade atraídos justamente pelo binômio presença estatal forte e indivíduos abonados; de outra banda, está a “Cidade Real”<sup>132</sup>, ocupada pela maior parte dos seres urbanos, que na sua maioria pertencem às classes sociais menos favorecidas, com parte de seus membros desempregados ou subempregados, além daqueles indivíduos inseridos na extrema pobreza urbana. Esses cidadãos da urbe real são privados do bloco essencial de direitos sociais e do direito fundamental à cidade aos indivíduos dessas porções do território urbano brasileiro. Assim, identificou-se a estagnação ou, ainda, a queda nos níveis de desenvolvimento humano.

---

<sup>131</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 122.

<sup>132</sup> Ibid., p. 124.

Com efeito, a “Cidade Real”, consubstanciada pelas moradias encravadas naquelas porções do território, configura-se como área elegível a passar por um emergencial processo de “conservação urbana” a partir da aplicação dos institutos jurídicos e políticos da regularização fundiária plena, a fim de melhorar as condições urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, pois somente assim serão garantidos o direito à moradia digna e o direito à cidade, tudo erigido na soberania da dignidade da pessoa humana.

Por esses motivos que a presente seção tem o escopo de apresentar as nuances técnicas, políticas e jurídicas que permeiam a necessária emergência na efetivação de políticas públicas de regularização fundiária plena nas cidades brasileiras. Esta tese intenta fomentar a edificação de ações públicas reais e efetivas capazes de mudar as realidades postas nos núcleos urbanos mais vulneráveis. Nesse sentido, entende-se basilar chegar ao cabo desta seção com a resposta à seguinte indagação: *As políticas públicas de regularização fundiária apresentam-se como alternativa capaz de promover a conservação dos núcleos urbanos informais e precarizados nas cidades brasileiras?*

## 2.1 Conservação do tecido urbano e regularização fundiária

O cenário de busca por regularidade fundiária nasce de sua antítese, a irregularidade fundiária, que, por sua vez, advém dos primórdios do modelo de apropriação e ocupação da terra, inicialmente rural, e depois urbana no Brasil. A rigor histórico, como afirma Raymundo Faoro<sup>133</sup>, os dilemas fundiários no país remontam ao Brasil Colônia, quando o sistema legal de terras sesmario encravou as bases de uma aristocracia que guarda referência procedimental ao feudalismo medieval, haja vista que as terras abundantes estavam dispostas a uma pequena porção de indivíduos agraciados pela Coroa Portuguesa. O caos fundiário foi tão grande que, no Brasil de 1822, com extensão territorial continental e uma população de menos de cinco milhões de habitantes<sup>134</sup>, já não se dispunha mais de terras a distribuir<sup>135</sup>.

Nesse cenário, a aquisição formal de terras públicas se esvaiu e surgiu a posse como único meio de apoderamento do solo brasileiro, seja por senhores latifundiários que não desfrutaram das benesses momentâneas da Coroa ou pelo desvalido posseiro, que fora esquecido pelos

---

<sup>133</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. v. 3. São Paulo: Globo, 2001, p. 464.

<sup>134</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Brasil** – 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

<sup>135</sup> FAORO, op. cit., p. 464.

detentores do Poder Soberano. A posse desordenada e cheia de conflitos se alastrou pelo Brasil Império no Primeiro Reinado, passou pelo Período Regencial e chegou com força no Segundo Reinado. Então, sob os auspícios da Constituição Política do Império Brasil de 1824, sob o manto da intervenção do Estado na ordem econômica, ou seja, o Estado Interventor<sup>136</sup>, o Império editou a Lei de Terras, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que trouxe os primeiros traços de uma busca por “regularidade fundiária formal” para aqueles que possuíam como suas, com fins de moradia e cultivo, as terras devolutas do Império<sup>137</sup>.

A Lei de Terras emergiu com o escopo de reconhecer e estancar a realidade da apropriação desordenada e anárquica do solo e afirmar que daquele momento em diante as áreas públicas livres somente seriam adquiridas por meio de compra perante a Fazenda Imperial<sup>138</sup>. Fato que não ocorreu a contento. A rigor, a Lei de Terras serviu para formalizar a desigualdade de acesso à terra no Brasil, pois os latifúndios, agora formalizados, alastram-se pelo país, e o pequeno lavrador não proprietário torna-se mais dependente e tolhido das possibilidades de ascensão a um palmo de chão<sup>139</sup>, tanto para fincar sua morada quanto para cultivo de subsistência. Nesse palco de concentração fundiária nas mãos de poucos, bem como de inexistência de política pública afirmativas e garantidoras do acesso à terra pelos menos favorecidos economicamente, levantaram-se as colunas dos movimentos de luta por redistribuição justa e equânime das terras públicas e privadas improdutivas, haja vista que esses solos, ora privados, originaram-se de terras devolutas do Estado brasileiro.

Deve-se registrar que a Lei de Terras sofreu alterações significativas por força do lobby dos detentores de latifúndios de terras devolutas para evitar a obrigatoriedade de tornar produtiva a terra e não se ater somente à titulação da *res*, o intitulado “veto dos barões”. À luz da verdade, a Lei de Terras de 1850, a despeito de trazer a primeira oportunidade de regularização fundiária em solo brasileiro, surge com o escopo originário de perpetuação do

<sup>136</sup> OLIVEIRA, Dinara de Arruda. Aspectos históricos da intervenção estatal na ordem econômica brasileira: breve análise das Constituições que precederem a atual. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 29 mar. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31619&seo=1>. Acesso em: 4 abr. 2021.

<sup>137</sup> BRASIL. **Actos do Poder Legislativo**. 1850. Coleção Leis do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 2 jan. 2022.

<sup>138</sup> PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. Das sesmarias à Lei de Terras de 1850: povos indígenas, o direito e a terra mercadoria no Brasil. In: MAMED, Danielle; CALEIRO, Manuel; BERGOLD, Raul. **Os avá-Guarani no oeste do Paraná: (re)existência em tekoha guasu guavira**. Curitiba: Letra da Lei, 2016, p. 118.

<sup>139</sup> FAORO, op. cit., p. 465.

poder nas mãos dos mais poderosos, tendo em vista o intento de impedir que colonos ou migrantes tomassem posse de parte das terras devolutas do Império<sup>140</sup>.

Como se vê, a Lei de Terras como a primeira oportunidade de regularização fundiária fora editada em um Brasil agrário e ainda sob o aspecto da propriedade como absoluta, embalada pelos ventos do Código Napoleônico. No entanto, o ponto de contato entre as disputas fundiárias do Brasil Império, com os conflitos fundiários urbanos do Brasil da Nova República, está na sua gênese. A desigualdade de acesso à terra, antes solo rural, resultou na luta por uma terra urbanizada e seu direito à moradia digna.

A propósito, afirma-se que, se as cidades estruturassem o tecido citadino, bem como conduzissem a forma de apropriação da urbe a partir de um democrático processo de planejamento adicionado a um efetivo controle do uso e ocupação do solo, não se estaria a falar no advento da necessidade imperiosa de implementação de um processo de consertação urbana. É claro que esse cenário de gestão urbana e planejamento democrático para produção de cidades justas e resilientes não pode estar afastado de uma ambiência constitucional garantidora das necessidades básicas do indivíduo de forma equânime, haja vista a premência do dever-poder de corrigir as assimetrias sociais, econômicas e culturais que porventura existam nessa cidade ideal.

Afastando-se do modelo hipotético ideal de cidade e aproximando-se das peculiaridades do processo de formação das pólis brasileiras, compreende-se a necessidade de dirigir a urbe com um olhar de curto, médio e longo prazo, objetivando mitigar ou recuperar as áreas urbanas como meio de garantir o direito ao bem-estar urbano a todos os cidadãos<sup>141</sup>, em especial aqueles encravados em áreas precarizadas. Com efeito, esse modelo errático de cidade introduziu um processo de sufocamento das capacidades dos indivíduos urbanos, apresentando-se como uma urbe anacrônica perante os anseios da sociedade do século XXI e das garantias do Estado Democrático de Direito.

A partir disso, tem-se uma equação de resultado muito danoso a toda a sociedade citadina: imóveis e territórios precarizados (sem segurança jurídica do domínio, desprovidos de condições de habitabilidade, carentes de acesso às infraestruturas essenciais e sem a garantia a

---

<sup>140</sup> CARVALHO, José Murilo de. A política de terras: o veto dos barões. In: CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite imperial; Teatro das sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume-Dumará, 1996, p. 303-325.

<sup>141</sup> ROCHA NETO, Pedro César. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada**: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019.

serviços públicos básicos), adicionados a um adensamento populacional, prioritariamente formado por indivíduos de baixa renda, resultando em bolsões de desigualdade social, econômica e cultural.

Como dito anteriormente, a gênese dessa ambiência de precariedade urbana marcada pela desigualdade social surge a partir da escassez de provisões de habitações dignas à população carente. A rigor, o Poder Público não ofertou e ainda não oferta a quantidade de unidades habitacionais suficientes para debelar o déficit habitacional existente entre os indivíduos desprovidos da capacidade econômica de adquirir “a casa própria” que não conseguem suportar o valor do aluguel, que ultrapassa o limite prudencial do orçamento familiar brasileiro, bem como aqueles que residem em habitações inadequadas à dignidade humana.

Conforme se viu até aqui, o direito à moradia digna tem um feixe de características mínimas a serem preservadas, as quais advêm do princípio constitucional da garantia à dignidade da pessoa humana, sobretudo perante aqueles indivíduos encravados em solo urbano. A rigor, a moradia digna se afastou da visão míope e reducionista de “um teto sobre as cabeças” e se filiou à visão ampliada de moradia digna como direito humano fundamental. Essa visão ampliada apresenta-se com mais nuances ao se aplicar no solo urbano, em que se necessita garantir que o direito social à moradia digna esteja contido no bloco de sustentação da função social da cidade.

No âmbito internacional, a busca por garantir o acesso à moradia digna e adequada aos indivíduos permeia as expectativas e anseios dos decisores políticos globais. Nessa perspectiva, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído pelas Nações Unidas com escopo de dar efetividade ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), interpretou a previsão contida no §1 do artigo 11<sup>142</sup> do PIDESC e exarou o Comentário Geral nº 4<sup>143</sup>, que definiu os parâmetros mínimos para a “moradia adequada”.

---

<sup>142</sup> Artigo 11§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (negrito nosso). In: BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2022.

<sup>143</sup> UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 4: the right to adequate housing** (art. 11, paragraph 1). Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 13 maio 2022.

O direito humano à moradia adequada deve ser compreendido como ponto de convergência entre diversos direitos civis, econômicos sociais e culturais, tais como direito à vida, direito à propriedade privada, direito ao meio ambiente saudável; e cuja expressão física seria representada pela ocupação, por cada fração familiar, de uma unidade habitacional apropriada. Nesse sentido, a compreensão do direito à moradia deve ser percebida de forma ampla, afastando-se de entendimentos que reduzam esse direito à obtenção de um “teto”. Uma vez que o acesso ao alojamento adequado trata-se de um direito complexo, sua concretização demandará ações coordenadas entre os vários componentes da administração estatal de cada nação e, em determinados casos, da formação de parcerias entre os setores público e privado.

Quanto ao seu aspecto social, o direito ao alojamento adequado seria orientado por dois preceitos. O primeiro implica a abstenção de práticas discriminatórias e o segundo enfatiza a concessão preferencial de amparo aos setores sociais economicamente desprivilegiados. No caso específico brasileiro, tais preceitos iriam ao encontro dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em específico aqueles que tratam do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim, de forma a orientar a efetivação do direito em questão, firmaram-se padrões mínimos para sua consubstanciação. Inicialmente, deve-se garantir a segurança da posse aos moradores, por meio da instituição de ferramentas jurídicas administrativas que, concomitante, impeçam a expulsão ou ameaça de despejo sem justo motivo e permitam a formalização da posse mansa e pacífica. Ademais, o Estado estaria obrigado a fornecer, como serviço público básico, ações de acessibilidade a moradias de caráter popular. Conjuntamente, faz-se necessária a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura para a moradia, de modo a integrá-los de maneira satisfatória à rede urbana local. Da mesma maneira, deve ser respeitado um critério de economicidade, o qual implica que o dispêndio da unidade familiar com a manutenção do seu alojamento não deve comprometer parcela substancial da sua renda.

Nesse diapasão, a estrutura física da moradia deve ser minimamente capaz de proteger o seu ocupante das intempéries naturais e provê-lo de um ambiente salubre, garantindo sua habitabilidade. A localização do imóvel também se apresenta como elemento relevante para o direito a alojamento, uma vez que se faz imperioso a integração da unidade habitacional à rede urbana. Por fim, como padrão mínimo, impõe-se a observação da adequação cultural do espaço físico com os hábitos sociais da população ocupante, de modo a proporcionar a formação de vínculos entre a comunidade e a paisagem construída.

Na percepção do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em caráter basilar, é necessário que sejam proporcionados ao cidadão e ao seu local de moradia os padrões mínimos acima elencados, como condição autorizativa para a presunção relativa de efetivação do direito ao alojamento adequado. Esse posicionamento reafirma o entendimento acerca da natureza complexa desse direito. Frise-se, ainda, que as qualidades dispostas no Comentário Geral nº 4 não se apresentam como rol taxativo ou exaustivo, mas sim como características mínimas que guardam similitudes com as mais diversas nações, pois têm relação umbilical com a dignidade da pessoa humana.

Nessa linha de pensar, a partir de uma visão orientada para a construção de um futuro melhor e mais sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito no ano de 2016, incluiu na Nova Agenda Urbana (NAU), especificamente no compromisso 34, a necessidade de promover o acesso equitativo e economicamente viável à infraestrutura física e social básica sustentável para todos, sem discriminação. Não obstante, a ONU-Habitat III e a NAU descrevem um rol mínimo de necessidades a serem garantidas aos seres urbanos, tais como terra urbanizada, habitação, energia, água potável e saneamento, coleta de resíduos, mobilidade sustentável, serviços de saúde, educação e cultura<sup>144</sup>. Deve-se salientar que as infraestruturas essenciais necessárias para conceder regularidade ao território guardam relação direta com a garantia de acesso às provisões básicas precípuas para prover aos indivíduos a ambiência primordial para o desenvolvimento de suas capacidades.

Em síntese, afirma-se que a moradia digna e adequada é aquela que permite ao indivíduo e aos seus afins uma vida abarcada pelos padrões mínimos de habitabilidade, segurança jurídica do domínio da propriedade, de acesso às oportunidades educacionais, sociais e culturais, dispondo dos equipamentos de infraestrutura urbana essenciais. Assim, a moradia digna e adequada apresenta-se como direito subjetivo do indivíduo, sustentado em três colunas: liberdades, garantias e proteções<sup>145</sup>. Contudo, não recai ao Estado a obrigação de prover habitações para todos os indivíduos, mas sim de agir para garantir a ambiência necessária para que o acesso à moradia digna seja alcançado por todos. De outro modo, o Poder Público, aos cidadãos em vulnerabilidade ou marginalizados, deve promover o acesso a programas públicos

---

<sup>144</sup> GALINDO, Ernesto Pereira; MONTEIRO, Roberta Amanajás. **Nova agenda urbana no Brasil à luz da Habitat III**. Brasília: IPEA, 2016.

<sup>145</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 14.

habitacionais de oferta de moradia popular, seja como bem (casa própria) ou como serviço (aluguel social e subsidiado). Da mesma forma, o Estado deve agir para debelar as inadequações que atingem os imóveis no nosso país, especialmente aqueles ocupados por sujeitos em estado de hipossuficiência econômica e social.

Os números do déficit habitacional total<sup>146</sup> no Brasil – cujos dados principais atinentes aos resultados para o período de 2016 a 2019<sup>147</sup> apontados pela Fundação João Pinheiro, a partir do acesso à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do IBGE e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Ministério da Cidadania – apresentaram um comportamento de crescimento considerando o ano-base de 2016, já que o déficit habitacional total em 2016 alcançou uma marca de 5.657.249, no ano de 2017 cresceu 6% e resultou em 5.970.663; já no ano de 2018 identificou-se queda de 3% em relação ao ano anterior, assim marcando 5.870.041, e no ano de 2019 esse número chegou a marca de 5.876.699.

De outro lado, a crise urbana habitacional no Brasil tem outra faceta de difícil dissipação: os domicílios inadequados. O estudo da Fundação João Pinheiro, trazido no parágrafo anterior, objetivou também quantificar os números dos domicílios inadequados nos anos de 2016 a 2019. O cálculo em questão excluiu os subcomponentes do déficit habitacional total, haja vista que a metodologia considerou apenas as habitações urbanas particulares, de caráter permanente e duráveis, que se apresentavam com ao menos uma inadequação, pois objetivava-se evitar efeitos de dupla contagem; mesmo que um único domicílio tenha mais de um tipo de inadequação, seu cômputo para o total de domicílios classificados como inadequados só ocorre uma única vez, conforme a figura abaixo.

Figura 7 – Estudo sobre déficit habitacional

---

<sup>146</sup> A metodologia aplicada pela Fundação João Pinheiro para quantificar o déficit habitacional total considerou os números de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

<sup>147</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2022.



Fonte: Adaptado de Fundação João Pinheiro<sup>148</sup>.

Com efeito, os resultados do estudo da Fundação João Pinheiro sobre as inadequações domiciliares urbanas evidenciaram um crescimento constante no período de 2016 a 2019. De tal sorte, o ano de 2016 expôs um número de 23.072.869 domicílios inadequados; em 2017 esse número sofre um acréscimo de quase 3% e passa para 23.665.050; no ano de 2018 o número de domicílios inadequados no Brasil soma 23.668.325; por fim, no ano de 2019 a inadequação de domicílios urbanos alcança a marca de 24.893.961. A rigor, mais de 23 milhões de habitações urbanas apresentaram ao menos um tipo de inadequação em todos os anos no Brasil.

Como se vê, a luta por moradia digna travada pelo indivíduo urbano, notadamente aquele em vulnerabilidade social e econômica, atravessa pelo menos sete tipos de caracterização: a) aquele que não possui uma habitação própria e permanente; b) aquele que possui uma morada precária e/ou improvisada; c) aquele que coabita uma unidade habitacional com outro núcleo familiar; d) aquele que onera excessivamente a renda mensal familiar com o valor disposto ao pagamento do aluguel<sup>149</sup>; e) aquele que possui uma habitação permanente, mas que as características edilícias não atendem às condições de habitabilidade mínimas; f) aquele cuja

<sup>148</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

<sup>149</sup> Entende-se como ônus excessivo a destinação de mais de 30% da renda domiciliar de até três salários mínimos com despesa de aluguel. Esse teto de gasto com valores destinados ao pagamento de aluguel foi definido pelo extinto Banco Nacional de Habitação como percentual máximo tolerável de gasto direto no financiamento habitacional. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 19. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

titularidade do domínio do imóvel é precária juridicamente; g) aquele cuja habitação não possui acesso às infraestruturas essenciais à dignidade humana.

Nesse sentido, as primeiras quatro tipologias relacionam-se ao déficit habitacional quantitativo e que necessitam de produção de novas unidades habitacionais para ampliar ou repor o estoque habitacional e/ou regulação do valor dos aluguéis dos imóveis urbanos, seja diretamente por meio de lei que controle o teto dos valores praticados por particulares ou através de subsídio para custeio do aluguel de famílias carentes.

De outra banda, as três últimas tipologias guardam relação com o déficit habitacional qualitativo, em que as inadequações, precariedades ou irregularidades do imóvel e/ou do núcleo urbano no qual a habitação está encravada devem ser atacadas por ações intentadas pelo Poder Público, quando os beneficiários sejam indivíduos em vulnerabilidade social e econômica ou pelo particular beneficiário e/ou causador da irregularidade que possua condição ou obrigação para proceder com a solução ou mitigação das inadequações.

É desse cenário que surge a necessidade de empregar políticas públicas de consertação urbana. Nesse sentido, defende-se que as ações governamentais voltadas para a consertação urbana, primeiramente, nascem a partir de um processo de reconhecimento da situação posta nas porções do território urbano que cresceram desordenadamente, carecendo de infraestruturas básicas capazes de garantir uma qualidade de vida digna. Assim, identificam-se o passivo com a população habitante das áreas em precariedade e os desafios orçamentários suportados pelos cofres públicos, notadamente a fazenda pública municipal.

Aliás, as ações de consertação urbana têm de coadunar o difícil trinômio: necessidade; premência; disponibilidade. O primeiro refere-se à necessidade vivenciada pela população inserida nos assentamentos citadinos precarizados, que convive com um gradiente de debilidades capazes de “ferir de morte” a dignidade da pessoa humana, em razão de haver desde insegurança jurídica sobre a titularidade do bem ora ocupado até a falta de condições mínimas de habitabilidade e acesso a serviços básicos a gozo da função social da cidade. O segundo, quando se fala de premência, refere-se à urgência em sanar ou mitigar as precariedades encravadas naquele território urbano, pois as pessoas que lá residem não conseguem suportar a morosidade da consecução de políticas de provisão de novas unidades habitacionais que contemplem as características mínimas de infraestrutura essenciais e a garantia de alcance aos serviços básicos. De fato, os indivíduos residentes em assentamentos precarizados são fruto do

descaso público ao longo do tempo. Por fim, em terceiro lugar, ao aludir-se à disponibilidade, trata-se de disponibilidade orçamentária pública, em especial os cofres públicos das cidades. Sabe-se que uma política de urbanificação de áreas consolidadamente ocupadas demanda grande volume de investimento público. Da mesma forma, entende-se que o espectro de prioridades de ações estatais só aumenta ao passar dos anos, tendo em consideração a incorporação de novas obrigações do Poder Público perante a população de maneira geral. Com isso, a concorrência por cada real público é disputada por toda gama de obrigações do Poder Público municipal.

Diante disso, as políticas públicas de consertação urbana apresentam-se como a opção de menor dispêndio orçamentário da fazenda pública em relação à política de produção de novas unidades habitacionais, notadamente a municipal, bem como com a potencialidade de sanar e/ou mitigar boa parte das precariedades existentes em parte dos territórios urbanos, assim como no menor tempo de resposta perante os indivíduos em vulnerabilidade. Para tanto, dentre as inúmeras políticas públicas de consertação urbana, este estudo investiga as nuances que cercam a Regularização Fundiária Urbana plena de interesse social, haja vista que tal política pública abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar os núcleos urbanos informais (NUI) ao ordenamento territorial citadino e promover a titulação de seus ocupantes, especificamente nas áreas ocupadas predominantemente pela população de baixa renda nas cidades brasileiras.

Em sentido mais estrito, a Regularização Fundiária Urbana, principalmente aquela voltada para os sujeitos em vulnerabilidade social, lança luz sobre as situações de precariedade e irregularidade advindas do processo desigual e desordenado de urbanização das cidades brasileiras, especialmente na oferta de moradia digna, que permita ao indivíduo urbano gozar de qualidade de vida aos modos dos detentores do capital que residem na “Cidade Oficial”. A regularização fundiária não busca apagar o passado, ela tem o escopo de mitigar e recuperar um passivo social, urbanístico, ambiental e jurídico de áreas precarizadas por ações e omissões do próprio Poder Público. Dessa forma, se está a inserir aqueles núcleos urbanos ora precarizados ao planejamento urbano tão bem vivenciado na dita “Cidade Oficial”, a fim de corrigir as distorções presentes, a fim de que estas não se perpetuem nem sejam reproduzidas nos demais territórios do nosso país.

Em síntese, a Regularização Fundiária Urbana plena incidirá perante as precariedades e irregularidades que recaem sobre o imóvel a se regularizar, bem como a porção do território

citadino onde o imóvel está encravado. Não se busca apenas agir perante a titularização do domínio do imóvel, mas sim franquear acesso pleno ao pacote de serviços públicos, garantir condições de habitabilidades e proporcionar as infraestruturas essenciais à vida urbana, tudo em consonância com o pacote constitucional de direitos sociais e da garantia de funções sociais da cidade e da propriedade.

Desta feita, conclui-se que a precariedade fundiária urbana se caracteriza como uma doença endêmica social crônica, assolando, em maior ou menor proporção, praticamente todo o território brasileiro. Neste momento, filia-se à tese de Adauto Lucio Cardoso<sup>150</sup> a qual aduz que a conceituação e as estatísticas sobre a precariedade fundiária no Brasil são escassas e por vezes imprecisas, haja vista que se necessita de uma pormenorização dos dados que considerem os diversos tipos de assentamentos informais e precarizados espalhados nos mais de 5 mil Municípios, em especial naquelas urbes com menos de 20 mil habitantes que não contam com a obrigatoriedade de editar um Plano Diretor para melhor gerir o planejamento urbano das menores cidades, mas que detêm as marcas da irregularidade fundiária urbana e rural.

Para tanto, necessita-se discorrer sobre as principais irregularidades fundiárias dispostas no tecido urbano do país. Urge esclarecer um equívoco repetidamente propagado por parte da população, bem como por parte dos gestores políticos: a visão simplista e reducionista do instituto da regularização fundiária à simples titulação dos imóveis encravados em assentamentos urbanos precários. A titulação dos imóveis e a competente formalização da posse ou da propriedade apresentam-se como apenas uma das dimensões confrontadas no âmbito da regularização fundiária plena. O feixe de precariedades vai além da esfera jurídica da habitação objeto de regularização fundiária, haja vista que se busca garantir o efetivo direito à moradia digna e o direito à cidade aos indivíduos citadinos encravados em assentamentos informais e precários, em especial aqueles em vulnerabilidade socioeconômica. Em resumo, a Regularização Fundiária Urbana não é somente o “papel da casa”, mas sim a efetividade de uma moradia digna em uma cidade que preconiza a função social da cidade e o bem-estar urbano de seus indivíduos, sobretudo aqueles hipossuficientes.

Em razão dessas peculiaridades, para melhor elucidar o tema, secciona-se as partes que compõem o núcleo urbano elegível a passar por um processo de regularidade fundiária e

---

<sup>150</sup> CARDOSO, Adauto Lucio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários no Brasil**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016, p. 29-30.

adentra-se nas precariedades e informalidades de cada componente: a) o indivíduo; b) o imóvel; c) o território.

Primeiro, o indivíduo. Nesse particular, a regularização fundiária não está restrita aos sujeitos de baixa renda, mas sim alberga indivíduos de todas as classes sociais, até mesmo aqueles de grande poderio econômico. No entanto, as classes economicamente menos favorecidas são as principais vítimas do processo de irregularidade fundiária, tendo em conta que as pessoas com melhores condições financeiras dispõem de meios próprios para adquirir suas propriedades cercadas das necessárias seguranças jurídicas, bem como desfrutam de recursos para manejar os instrumentos jurídicos e políticos na busca de adequação dos seus imóveis e das áreas que estejam encravados. Por tais razões, o emprego das forças públicas, prioritariamente o dispêndio da fazenda pública, deve voltar-se tão somente aos vulneráveis economicamente, bastando ver que a complexidade e o ônus envolvidos na dissipação das irregularidades fundiárias não podem ser suportados por esses indivíduos.

Segundo, o imóvel. Frisa-se que ao falar de regularidade dos imóveis necessita-se dividir em dois tópicos distintos: legal e estrutural. Nesse sentido, a legalidade de um imóvel configura-se quando o bem é reconhecido formalmente perante o mundo jurídico. De logo, assevera-se que o Código Civil (art. 79) caracteriza como bens imóveis não somente a edificação (casa, apartamento), mas também o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente nele<sup>151</sup>. Entretanto, esse imóvel, para gozar da plena regularidade legal, deverá estar devidamente matriculado perante o Cartório de Registro de Imóveis e seguindo os preceitos dispostos na Lei de Registros Públicos (LRP), Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

A rigor, a matrícula apresenta-se a partir de sua unicidade, sob o encargo público do oficial de registro imobiliário, onde deverá fazer constar as características geográficas e as confrontações do imóvel perante o território onde está encravado e todo o conjunto de informações que individualizam e narram cronologicamente as nuances jurídicas do bem. Em resumo, a matrícula do imóvel “é ato registral formal que identifica e singulariza o imóvel, capaz de comprovar a aquisição da propriedade e exteriorizar o caráter dominial desse imóvel e as ocorrências onerativas ou modificativas de direto nele operadas”<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 4 jan. 2022.

<sup>152</sup> SILVA, Valmir Gonçalves da. A matrícula no registro de imóveis: cautelas na sua abertura nos casos de desmembramento da serventia à luz do artigo 169, I, da Lei nº 6.015/73. **Boletim Eletrônico Irib**, v. 3186, p. 5, 2007.

Dito isso, parte-se para a regularidade estrutural do imóvel, que se apresenta como as características físicas destinadas a garantir sua efetiva destinação. As legislações ambiental e urbanística elencam especificidades que devem ser observadas previamente pelo proprietário do imóvel ao tentar exercer seu devido direito de construir, tendo em vista as exigências do neoconstitucionalismo brasileiro da função social da propriedade e do Código Civil, constantes no §1º do art. 1.228, art. 1.229 e art. 1.299, tem-se que o direito de edificar é garantido ao particular, contudo este deve exercê-lo em consonância com os interesses sociais, com o escopo de evitar o abuso de direito.

Por fim, o terceiro componente da Regularização Fundiária Urbana, o território. Neste tópico, as necessidades básicas a serem dispostas aos indivíduos em solo citadino são as infraestruturas essenciais à qualidade de vida do cidadão para garantir a efetividade da função social da cidade e o direito ao bem-estar urbano. Nesta senda, pode-se extrair do texto infraconstitucional que a garantia à cidade sustentável perpassa pela tutela da terra urbana, moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer, acesso aos serviços públicos, para esta e as futuras gerações<sup>153</sup>. Em sentido mais estrito, a legislação brasileira traz no bojo do Estatuto da Cidade (art. 2º, inciso I) a garantia à infraestrutura urbana como componente basilar do direito à cidade, bem como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, como direito difuso para as presentes e futuras gerações<sup>154</sup>.

Denota-se que as três colunas (o indivíduo, o imóvel e o território) que sustentam a regularidade fundiária urbana no Brasil tem aspectos que extrapolam a titularidade formal do imóvel e elevam o patamar a uma regularidade plena, atendendo aos meandros jurídicos, sociais, urbanísticos e ambientais que constituem o alicerce para edificação de uma qualidade de vida urbana, consubstanciada no respeito à dignidade da pessoa humana em solo urbano.

Nessa perspectiva, como fruto da antítese à regularidade fundiária exposta nas linhas antecedentes, conceitua-se a irregularidade fundiária urbana como aquele imóvel citadino que se apresenta desprovido dos elementos imprescindíveis ao indivíduo para gozar de uma qualidade de vida digna e capaz de dar a ambiência necessária para desenvolver plenamente as

---

<sup>153</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 17 dez. 2021.

<sup>154</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como centro da nova agenda urbana**. Brasília: IPEA, 2016, p. 74.

suas capacidades, tudo em consonância com os ditames do direito à cidade e da dignidade da pessoa humana. Outrossim, afirma-se que as irregularidades fundiárias urbanas podem apresentar-se intrínsecas aos elementos constitutivos da formalidade do domínio do bem imóvel e podem recair perante as qualidades físicas e estruturais tanto da edificação quanto do território em que a *res* está encravada.

Por fim, reafirma-se que a irregularidade fundiária urbana, principalmente aquela que recai aos indivíduos de baixa renda (sua grande maioria), expõe a forma segregacionista e irregular de produção do espaço urbano, uma vez que os seres citadinos são destituídos dos elementos constitutivos da dignidade humana; aquela dignidade plasmada tanto nos acordos internacionais como no texto constitucional de 1988, pois esta margeia as unidades habitacionais, considerando-se que esses cidadãos são privados de direitos básicos, tais como um endereço reconhecido pelo sistema postal brasileiro (invisíveis aos olhos do Estado), e não dispõem de acesso aos serviços de saneamento básico e água potável (carentes de pleno direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado), energia elétrica regular e transporte público (destituídos do direito de ir e vir)<sup>155</sup>.

## **2.2 Evolução legislativa dos instrumentos de regularização fundiária no Brasil**

Em análise, o estudo do processo de aperfeiçoamento do arcabouço legislativo que compõe a hoje denominada política de regularização fundiária perpassa pelo exame das nuances das normas jurídicas esparsas editadas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, que após anos foram aglutinadas na Lei da Reurb e no Decreto nº 9.310, de 2018. A regularização fundiária da maneira que é fruto de uma longa trajetória de aprofundamento das desigualdades e ampliação das modalidades de precariedade dispostas no território urbano e rural. Da mesma forma, estão as alterações da concepção e amplitude dos direitos à propriedade e sua função social, direito à moradia, aos direitos humanos fundamentais, direito à cidade influenciaram diretamente nas bases em que se edificou a política de regularização fundiária no Brasil.

Ademais, deve-se olhar para a introdução e a evolução dos mais diversos institutos jurídicos e políticos que se afiguram como mecanismos de apoio e indução das formas de

---

<sup>155</sup> CARLEIAL, Liana. Moradia digna: direito conquistado, mas ainda não implementado. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários no Brasil**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016, p. 16.

regularização fundiária no Brasil, tais como: usucapião; direito de superfície; direito de laje; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; etc. Para tanto, objetivando-se sua correta compreensão, demanda-se a realização de levantamento legislativo da sua otimização legislativa, uma vez que o objetivo de tal política se resume a consolidar, de maneira efetiva, o direito humano à moradia digna. Dessa forma, evidencia-se que a temática permeia tanto aspectos de implementação administrativa quanto a constituição histórica de um direito social fundamental.

De todo modo, antes de se proceder com a disposição cronológica e a competente contextualização da normatização que trata do tema da regularização fundiária, faz-se necessário conceituar instrumentos jurídicos de regularização fundiária. Em síntese, os instrumentos jurídicos constituem-se como mecanismos de execução de ações governamentais que visem à concretização de compromissos constitucionais, ou seja, trata-se da intersecção entre as searas política e jurídica<sup>156</sup>. Ademais, os instrumentos jurídicos são ferramentas de aplicabilidade jurídica e administrativa imediata, com requisitos e efeitos determinados por normatização prévia, cujos impactos estarão diretamente vinculados à ocorrência de uma justaposição entre a realidade fática e as premissas legais.

Com efeito, no caso específico dos instrumentos jurídicos e políticos empregados no âmbito da REURB, estes representam ferramentas para efetivação das metas traçadas nas políticas de regularização fundiária, adotando metodologias que compreendem reorganização do espaço urbano, criação de novas unidade habitacionais, salvaguarda da titulação do imóvel ocupado pacificamente e realocação de populações em estado de inabitabilidade, tudo em consonância com o primado maior da REURB de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à efetivação da titulação de seus ocupantes, notadamente aqueles em vulnerabilidade econômica e social.

Em sentido mais estrito, considera-se a herança histórica da (des)organização fundiária brasileira, marcada pelos incentivos institucionais aos latifúndios improdutivos, bem como as formas (des)ordenadas de apropriação do solo urbano, onde os indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica são empurrados a ocupar áreas precarizadas como única chance de exercer o direito à moradia. Faz-se necessário realizar um corte epistemológico para concentrar a análise histórico-evolutiva das normas legislativas referentes à Regularização Fundiária Urbana

---

<sup>156</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

elaboradas após a Constituição Cidadã de 1988, tendo em vista a constitucionalização da política urbana e a inclusão do direito à moradia no bloco de direitos sociais protegidos e garantidos constitucionalmente.

Contudo, para melhor apresentar alguns instrumentos jurídicos e políticos manejados para dar efetividade a políticas de regularização fundiária, faz-se necessário realizar uma pequena digressão histórica a textos normativos pretéritos à Constituição Federal de 1988, em virtude da oportunidade de relatar o momento de inserção legal do instrumento comentado no contexto jurídico brasileiro. Com efeito, esta tese se atrela às normas fixadas pela União, atendendo à competência legislativa prevista da Constituição Federal de 1988, notadamente: a) privativa, em relação ao direito civil (art. 22, I) e de registro público (art. 22, XXV); comum, em relação à proteção ao meio ambiente (23, VI) e a promoção a programas habitacionais (art. 23, IX); concorrente, em se tratando sobre direito urbanístico (art. 24, I). Desse modo, ao ater-se às normas exaradas pela União se está a primar pelo sistema federativo constitucional e sua partição de competência para legislar sobre as matérias retromencionadas, que guardam relação direta com os instrumentos de efetivação da Regularização Fundiária Urbana. Entretanto, pode-se trazer normas legislativas dos demais entes federativos para expor o momento de introdução daquele mecanismo jurídico dentro do arcabouço normativo do Brasil. Por vezes, as normas municipais, de interesse local, podem servir de nascedouro para instrumentos que rompem as cercanias municipais e alcançam importância nacional.

De toda sorte, para melhor expor a evolução legislativa do instrumental jurídico que apoia e implementa a Regularização Fundiária Urbana no Brasil, apresentam-se os três blocos catalisadores,<sup>157</sup> distintos e cumulativos, que esta tese adota, de subdivisão dos instrumentos de

---

<sup>157</sup> A despeito de a evolução normativa dos instrumentos jurídicos aplicados à regularização fundiária guardar relação direta com a evolução dos direitos humanos, esta tese afasta-se da nomenclatura aplicada pela doutrina constitucional sobre a divisão dos direitos humanos: **gerações** de direitos humanos ou **dimensões** de direitos humanos. Com efeito, este texto científico adota a terminologia “blocos catalisadores de instrumentos” por entender que, para além do caráter histórico do momento de inserção do instrumento no arcabouço jurídico brasileiro, bem como os contornos políticos no Brasil e nos países que de qualquer forma, positiva ou negativa, influenciaram a incorporação de novos preceitos jurídicos ao nosso ordenamento, entende-se a necessidade de firmar os “blocos catalisadores de instrumentos jurídicos” como mecanismo de imprimir também a qualidade cumulativa e aprimorativa dos instrumentos jurídicos no decorrer do tempo e a capacidade de alterar a velocidade de uma reação institucional e social perante as precariedades em solo cidadão, notadamente diante dos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica. A rigor, a entrada de novos instrumentos não sobrepõe ou subjuga os anteriores, mas sim acostam-se a eles e/ou aprimoram-se os instrumentos pré-existentes, pois objetiva-se dissipar ou mitigar as precariedades dispostas às unidades imobiliárias urbanas e aos núcleos urbanos que estas primeiras estão inseridas, pois, assim, e somente assim, estar-se-á a gerar uma ambiência garantidora do direito social constitucional da moradia digna, consubstanciada na função social da propriedade e da função social da cidade, tudo em consonância com a primazia do direito à dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento sustentável no Estado Democrático Socioambiental brasileiro.

Reurb. Dessa forma, considerando o rol exemplificativo do art. 15 da Lei nº 13.465/2017, adota-se como:

Primeiro bloco catalisador: aqueles instrumentos jurídicos que atuam perante o lote ou unidade imobiliária e relacionam-se com o alcance da intervenção do Estado no direito real sobre a propriedade privada, bem como a disposição volitiva discricionária do Estado em dispor do domínio das terras públicas. Nesse sentido, encontram-se inseridos na primeira geração os instrumentos jurídicos aplicados à Regularização Fundiária Urbana: da doação, da alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; da legitimação de posse; da usucapião; do direito de preempção; da desapropriação. O instrumento jurídico da doação de terras públicas tem sua origem ainda no Brasil Colônia, quando os capitães-donatários dispunham da Carta de Doação a fim de iniciar a colonização no Brasil, haja vista que estes poderiam transmitir a posse de certa porção do território colonial a um colono, a sesmaria<sup>158</sup>. No tocante à desapropriação de propriedade privada pelo Estado, sua introdução na legislação brasileira se deu na Carta Magna de 1824<sup>159</sup> e teve na Lei Imperial, de 9 de setembro de 1826<sup>160</sup>, os regramentos dos casos de necessidade e utilidade pública. De outra banda, a legitimação de posse e a alienação direta de imóvel público, não nos moldes institucionais e alcance atual, mas sim considerando as distinções históricas do período Imperial, surgiram no texto da Lei de Terras de 1850, art. 5º e art. 14, respectivamente. A legitimação de posse apresentava-se como uma anistia perante as terras ocupadas e com destinação de cultivo e moradia habitual até a data da entrada em vigor da referida lei (arts. 4º e 5º). Por sua vez, a alienação direta de terras públicas somente estaria disposta para aquelas consideradas devolutas, nos termos do art. 3º da Lei de Terras de 1850. Entretanto, essa geração recebe os contornos atuais após a edição do Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, o primeiro Código Civil brasileiro. De fato, esse corpo normativo adquire relevância pelo fato de definir conceitualmente instrumentos jurídicos para titulação, defesa e comercialização da propriedade privada, bem como garantir a segurança da posse aos moradores. Nessa etapa evolutiva, a despeito de a propriedade ser compreendida como direito estritamente individual e

<sup>158</sup> MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, n. 2, 2011, p. 155.

<sup>159</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. In: BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824.

<sup>160</sup> BRASIL. **Lei de 9 de setembro de 1826**. Rio de Janeiro, 1826. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

absoluto, o instrumento jurídico da usucapião foi introduzido na legislação pátria como forma de aquisição da propriedade de bem imóvel (art. 530, III c/c art. 550 e seguintes)<sup>161</sup>. De fato, o Código de Bevilacqua, ainda que incipiente, traz o delineamento da usucapião como forma de aquisição da propriedade pela posse prolongada da *res* imóvel através de um título judicial que declare direitos reais sobre a coisa<sup>162</sup>.

Segundo bloco catalisador: são aqueles instrumentos jurídicos que atuam perante a unidade imobiliária e/ou núcleo urbanizado; relacionam-se com a necessidade do Poder Público de regular o planejamento urbano e a obrigatoriedade do ente privado em garantir a prevalência da função social da propriedade. Nessa toada, inserem-se nesse rol de instrumentos: a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular; o direito de preempção; a arrecadação de bem vago; e a transferência do direito de construir. Consta-se que a mudança paradigmática da primeira geração para a segunda se dá após o fortalecimento da conscientização dos direitos sociais introduzidos depois da Revolução de 1930, bem como esculpidos nas Constituições de 1934 e 1946, sob os ventos dos textos constitucionais do México (1917), da Alemanha (1919) e da Espanha (1931). Nesse cenário, a cidade passa a ter a necessidade de fazer o desenvolvimento sobrepujar as relações sociais e levar as mudanças sociais positivas ao espaço urbano. Assim, proporciona-se ao cidadão a satisfação de imprescindibilidades materiais e imateriais básicas<sup>163</sup>.

Da mesma forma, o planejamento urbano apresenta-se como instrumento – importante, mas não único – da política urbana brasileira a fim de melhor produzir o solo urbano e corrigir precariedades e informalidades que permeiam porções do território cidadão, tudo em consonância com as premissas da garantia à função social da propriedade urbana e da dignidade da pessoa humana. Nesse aspecto, frisa-se que, com o escopo de evitar lesão aos seus padrões

---

<sup>161</sup> Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel: [...] III – Pelo usucapião. Art. 550. Aquele que, por vinte anos sem interrupção, nem oposição, possuir como seu, um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio independentemente de título de boa fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis. Art. 551. Adquire também o domínio do imóvel aquele que, por dez anos entre presentes, ou quinze entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa fé. Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo Município e ausentes os que habitem Município diverso. In: BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União. 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 5 jun. 2022.

<sup>162</sup> ALVES BELTRÃO, M. F.; COSTA ANDRADE, A. C. Análise histórico-comparativa do Código Civil de 1916 e do Código Civil de 2002 acerca da usucapião de bens públicos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 18-29, 2021, p. 21. Disponível em: <https://rtrf1.emnuvens.com.br/trf1/article/view/335>. Acesso em: 27 jun. 2022.

<sup>163</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p. 61-66.

de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, o legislador federal inseriu no art. 40, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a possibilidade da intervenção direta do Poder Público em parcelamento do solo realizado ao arrepio da lei ou sob aquele que se efetiva em desrespeito ao projeto anteriormente aprovado, em que os valores investidos com o fito de alcançar a regularidade serão buscados na sua integralidade pela Fazenda Pública perante o loteador que deu causa à precariedade<sup>164</sup>. Com efeito, ao se referir ao direito de preempção, se remete à etimologia da palavra radical do direito em análise, relativamente à preferência (do latim *praelatione*).

De fato, o direito de preempção surge na lei sobre as locações dos imóveis urbanos, Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991<sup>165</sup>, no âmbito das regras de Direito Civil; basicamente, dá-se preferência na aquisição da propriedade do bem àquele que tem a posse, por meio de justo título de inquilino. Contudo, o direito de prelação ou preempção, em estudo, relaciona-se diretamente com o Direito Urbanístico e colateralmente com os ditames do Direito Administrativo, pois está se tratando da preferência do Poder Público perante imóvel urbano privado inserido em poligonal previamente definida no cenário de planejamento citadino em que está disposta a transação entre particulares<sup>166</sup>. Note-se, ainda, que o direito à preempção urbana foi inserido no Brasil com edição do Estatuto da Cidade<sup>167</sup>, fruto da virada conceitual sobre a importância de mecanismos de intervenção estatal na propriedade privada a fim de esta respeitar sua função social em face do desenvolvimento urbano. O exercício desse direito em

---

<sup>164</sup> Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. In: BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>165</sup> Art. 27. No caso de venda, promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de direitos ou dação em pagamento, **o locatário tem preferência para adquirir o imóvel locado**, em igualdade de condições com terceiros, devendo o locador dar-lhe conhecimento do negócio mediante notificação judicial, extrajudicial ou outro meio de ciência inequívoca. Parágrafo único. A comunicação deverá conter todas as condições do negócio e, em especial, o preço, a forma de pagamento, a existência de ônus reais, bem como o local e horário em que pode ser examinada a documentação pertinente. In: BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>166</sup> GONÇALVES, Eloísa Dias. O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, p. 163-179, 2016, p. 164.

<sup>167</sup> Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. § 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel. In: 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, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

estudo está vinculado a fins específicos e previamente definidos na legislação municipal, em especial para Regularização Fundiária Urbana e produção de novas unidades habitacionais à população em vulnerabilidade socioeconômica<sup>168</sup>.

No tocante ao instrumento da arrecadação de bem vago, desde a edição do Código Civil de 1916<sup>169</sup>, o Estado apodera-se legitimamente, decorridos o tempo mínimo e o devido processo administrativo de bem privado em estado de abandono, assim o bem será incorporado ao domínio do Poder Público<sup>170</sup>. De outro lado, o Código Civil, em vigor, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002<sup>171</sup>, em uma visão mais protecionista da função social da propriedade e sua correlação com a função social da cidade, reduz o tempo caracterizante do abandono, bem como os elementos que presumem o abandono do bem imóvel: a) cessação dos atos de posse; e b) a falta de pagamento de tributos. Em respeito a essa disposição, a municipalidade, ao se deparar com imóvel em abandono, procederá com o devido processo legal administrativo para arrestar o bem ao domínio da Fazenda Pública municipal<sup>172</sup>. Contudo, o instrumento em comento tem sua eficácia limitada, pois depende da previsão de norma municipal, no caso o Plano Diretor e sua regulamentação através da Lei de Uso e Ocupação do Solo, haja vista que o abandono se afigura a partir da não compatibilização da propriedade ao uso adequado da mesma perante as normas de planejamento urbano dispostas no território em que o imóvel esteja encravado<sup>173</sup>.

Por fim, ao se tratar do instituto jurídico-político da transferência do direito de construir, se está a falar da possibilidade de utilização do potencial construtivo (ou alienação a terceiros), solo criado artificialmente, em área diversa daquela que o cidadão-proprietário detém

<sup>168</sup> CARASSINI, Rafael Deraco et al. Alternativas urbanísticas contra as “trágicas” ocupações irregulares – o direito de preempção. **Latin American Real Estate Society (LARES)**, 2010, p. 7-9. Disponível em: <[https://lares.architexturez.net/system/files/LARES\\_2010\\_321-488-1-DR.pdf](https://lares.architexturez.net/system/files/LARES_2010_321-488-1-DR.pdf)> Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>169</sup> Art. 589. Além das causas de extinção considerada neste Código, também se perde a propriedade imóvel: [...] III. Pelo abandono [...] § 2º O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago, passará, dez anos depois, ao domínio do Estado, ou ao do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições, ou ao da União, se estiver em território ainda não constituído em Estado.

<sup>170</sup> JARDIM, Felipe; ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Arrecadação de bem vago abandonado: estudo procedimental e panorama de efeitos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, p. 932-957, 2020, p. 939.

<sup>171</sup> 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. §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. In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>172</sup> WOLOCHN, Regina Fátima. A função social da propriedade e o Artigo 1276 do Código Civil de 2002. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 34, p. 270-288, 2014, p. 278.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 281.

anteriormente e que, por força de interesse coletivo, não possa exercer seu direito associado à propriedade do imóvel<sup>174</sup>. Assim sendo, o proprietário que sofrer limitações supressivas (parciais ou total) do seu direito de construir poderá ser compensado pelo Poder Público a partir da concessão da Transferência do Direito de Construir (TDC), em consonância com o art. 35, inciso II<sup>175</sup> e § 2º<sup>176</sup> do Estatuto da Cidade.

Por fim, terceiro bloco catalisador: são os instrumentos que atuam perante o núcleo urbano direcionados a corrigir e/ou mitigar as precariedades nas diversas dimensões que se apresentem, bem como inserir o núcleo urbano e seus atores sociais dentro do planejamento urbano regular da cidade, tudo com o objetivo de ampliar as capacidades do indivíduo e garantir o pleno exercício da função social da cidade e o acesso à moradia digna como integrante do pacote mínimo civilizatório necessário ao cidadão. Nesse diapasão, incorporam-se instrumentos jurídicos aplicados à Regularização Fundiária Urbana por meio: da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); da concessão de direito real de uso (CDRU); da legitimação fundiária; e da legitimação de posse (contorno atual). Ressalta-se que essa geração de instrumentos jurídicos surgem em um Brasil pós-redemocratização e a instituição do Estado Democrático de Direito, a partir da devida incorporação do neoconstitucionalismo pós-Segunda Grande Guerra na Constituição Cidadã 1988, sob as influências da Constituição Italiana 1947, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Lei Fundamental de Bonn de 1949, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, da Constituição Portuguesa de 1976, da Constituição Espanhola de 1978, da positivação constitucional dos direitos sociais (art. 6º da CF/88) e da constitucionalização da política urbana (art. 182 e 183 da CF/88); por fim, com a devida garantia à moradia digna adequada a partir da função social da propriedade, ambos direitos vinculados à efetiva função social da cidade. Da mesma forma, esse novo bloco de instrumentos surge na ambiência de emergência de políticas públicas sobre direitos sonogados ao longo da formação do Estado brasileiro, notadamente a moradia digna para os indivíduos em vulnerabilidade social. Em particular olhar, a Constituição Cidadã de 1988 atenta-se para o Plano Diretor municipal, primeiramente como instrumento

---

<sup>174</sup> FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga onerosa do direito de construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, v. 1, 2012, p. 31.

<sup>175</sup> Inciso II do art. 35 da Lei nº 10.257, de 2001: II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

<sup>176</sup> §2º do art. 35 da Lei nº 10.257, de 2001: A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana<sup>177</sup>; porém, por força constitucional, o Plano Diretor expressa a importância da visão local sobre o planejamento urbano e vincula o efetivo cumprimento da função social da propriedade ao respeito às diretrizes para a expansão e o desenvolvimento urbanos definidos nesse instrumento. Em síntese, a cidade cumpre a função social quando consegue garantir aos seus munícipes o mínimo necessário para dignificar e harmonizar a vida na urbe, conseqüentemente o bem-estar social e urbano será preservado.

Sobre os instrumentos jurídicos da concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, utilizando-se de uma “taxonomia das normas”, esses institutos se apresentam como espécies do gênero das concessões de uso de bem público, que, por sua vez, estão inseridas na família das concessões administrativas de uso e remontam ao Brasil Colônia, a partir das concessões de domínio para fins de colonização. Ambas as concessões de uso especial para fins de moradia e a de direito real de uso materializam-se mediante contrato administrativo, atribuído o direito real de uso de bem imóvel público, por período determinado e mediante o cumprimento de determinados requisitos. Em sentido mais estrito, a concessão de direito real de uso (CDRU) surge por meio do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, Lei dos Loteamentos Urbanos, especificamente no arts. 7º e 8º, com o intuito de ceder o uso de terrenos públicos ou privados, por tempo certo ou indeterminado, de forma onerosa ou gratuita, para fim específico, à época, de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilidade de interesse social. Entretanto, com o advento da Constituição Cidadã de 1988 e todos os novos preceitos advindos do neoconstitucionalismo brasileiro e da inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, a CDRU incorpora a finalidade, topograficamente, primeira à característica de efetivar a regularização fundiária de interesse social. De fato, esse desenho legal da CDRU como mecanismo de REURB foi iniciado com a Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006, que não foi convertida em lei no prazo constitucional (art. 62 CF/88). O Governo Federal, entendendo a urgência da necessidade de incluir os novos contornos legais à CDRU, editou a Medida Provisória nº 335, de 23 dezembro de 2006, que foi convertida na Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, a qual inseriu medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, nas quais, dentre elas, está a CDRU. Esta será transferível por ato intervivos ou causa mortis, bem como poderá ser rescindida caso as finalidades específicas do imóvel sejam contrariadas mediante processo

---

<sup>177</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E; ALFOSIN, B. (Orgs.). **Direito Urbanístico**. Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 19.

administrativo<sup>178</sup>. Por sua vez, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), sob os novos contornos no direito de propriedade e de garantia real, para além da previsão constitucional no art. 183, § 1º, que inclui a CUEM como instrumento de política urbana capaz de dar segurança na posse, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, para disciplinar a CUEM.

Ressalte-se que a MPV nº 2.220/2001 foi editada sete dias antes da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que estipulou o prazo de eficácia das MPVs que não foram convertidas em lei. Nesse sentido, a regulamentação da CUEM, até os dias atuais, permanece regulada pela MPV nº 2.220/2001 e suas alterações ocorridas por forças de outras legislações. Na hipótese, a Lei nº 11.481/2017 incluiu, no rol dos direitos reais do art. 1.225<sup>179</sup> do Código Civil, a CUEM, assim assume-se a qualidade de direitos reais sociais<sup>180</sup>. Não obstante, afirma-se que a concessão de uso especial para fins de moradia não está subjugada ao regime geral das concessões, haja vista que sua extinção ocorrerá somente se os requisitos legais forem infringidos<sup>181</sup>.

Em síntese, a CUEM e a CDRU são instrumentos de política urbana que orientam a Regularização Fundiária Urbana, em especial de interesse social, nos quais a segurança da posse é garantida, mas mantida sob domínio do Poder Público, com o escopo de firmar o interesse público do imóvel à moradia<sup>182</sup>. Com efeito, a emergência em instituir as concessões de direito real sobre imóveis públicos (CUEM e CDRU) surge da vedação constitucional de aplicar a usucapião a bens públicos (art. 183, § 3º da CF/88), haja vista ser o único instrumento jurídico, até então, característico de aquisição originária de domínio da *res* por força da prescrição aquisitiva<sup>183</sup>.

<sup>178</sup> SILVA, Tiago Gonçalves da. A concessão de direito real de uso e a experiência do Recife. **Trabalho Apresentado**, n. 2, Recife, 2001, p. 4-5. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781\\_cdru\\_recife.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781_cdru_recife.pdf). Acesso em: 1º jul. 2022.

<sup>179</sup> Art. 1.225. São direitos reais: [...] XI – a concessão de uso especial para fins de moradia. In: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm#art2045](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045). Acesso em: 1º jul. 2022.

<sup>180</sup> SALES, Camila Bottaro. Dos direitos reais sociais. In: SOUZA, Adriano Stanley Rocha. **Direito das coisas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 223-227.

<sup>181</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1060-1061.

<sup>182</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 400.

<sup>183</sup> SOUZA, Douglas Eduardo Figueiredo. **Concessão de uso especial para fins de moradia: uma análise da utilização do bem como garantia real**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2013, p. 47-48. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781\\_cdru\\_recife.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781_cdru_recife.pdf).

Nesse particular, salienta-se que o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 759, de 22 dezembro de 2016, que foi convertida no novo marco regulatório da regularização fundiária no Brasil, a Lei da Reurb, a qual, dentre as diversas mudanças conceituais, procedimentais e instituidoras, criou a forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária denominado legitimação fundiária<sup>184</sup>. Ao cotejar a exposição de motivos<sup>185</sup> enviadas ao então Presidente da República, Michel Temer, pelos Ministros Bruno Cavalcanti de Araújo, Dyogo Henrique de Oliveira e Eliseu Padilha<sup>186</sup>, para fundamentar a edição da então medida provisória que alterou sumariamente diversas legislações e instituiu uma robusta, mesmo que controversa, Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana e Rural, especificamente no Título II – Da regularização Fundiária Urbana, nos itens 100 e seguintes, consegue-se compreender a intenção do Governo em criar, mesmo que questionável<sup>187</sup>, uma forma de simplificação para o procedimental efetivar a Regularização Fundiária Urbana nos núcleos urbanos informais consolidados (NUIC). Para além das características dispostas sobre as porções dos territórios citadinos informais e irregulares, o

---

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\_SouzaDE\_1.pdf . Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>184</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. In: 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 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 nºs 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 nº 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. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 1º jul. 2022.

<sup>185</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 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, 2016. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 1º jul. 2022.

<sup>186</sup> Ministro das Cidades, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministro-Chefe da Casa Civil, respectivamente, do Governo Michel Temer (2016-2019).

<sup>187</sup> Razões que serão mais bem expostas na seção específica sobre o instrumento da Legitimação Fundiária, bem como na seção sobre os questionamentos sobre a constitucionalidade do instrumento jurídico em exame.

instrumento da legitimação fundiária aplicar-se-á tão somente àqueles constituídos até a entrada em vigor da MPV, no caso 22 dezembro de 2016.

Com efeito, a legitimação fundiária insere-se na terceira geração de instrumentos jurídicos aplicados à regularização fundiária, haja vista que sua criação se dá após a mudança paradigmática da emergência a efetivar o direito social da moradia digna, a partir da função social da propriedade e da função social da cidade. Dessa forma, a legitimação fundiária aplica-se somente no âmbito do núcleo urbano, não sendo capaz de ensejar seu manejo para titularizar uma unidade imobiliária, bem como imprime-se somente perante situações de ocupações pré-existentes à vigência da MPV nº 759/2016, não sendo possível aplicar-se a futuras ocupações.

Por fim, afirma-se que o instituto da legitimação fundiária não estipula requisitos de tempo de posse ou do tamanho mínimo e máximo da área da unidade imobiliária inserida no NUIC<sup>188</sup>. De outro lado, sobre a legitimidade de posse, a despeito de se ter inserido esse instituto na primeira geração de instrumentos aplicados à regularização fundiária, traz-se agora o modelo mais arrojado e aplicado ao núcleo urbano informal (NUI). O desenho institucional da primeira geração estava vinculado a dar segurança jurídica à posse perante a unidade imobiliária. Entretanto, a legitimidade de posse nesse novo contorno jurídico não pode se desvincular de agir perante, e tão somente, a regularidade de um NUI. A legitimação de posse nesse novo arranjo institucional aplicada ao NUI se deu após a edição da Medida Provisória nº 459, de 25 março de 2009, que foi convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Em sede da exposição de motivos justificadores da edição da MPV nº 459/2009, os ministros Guido Mantega, Tarso Genro, Paulo Bernardo Silva, Carlos Minc e Marcio Fortes de Almeida<sup>189</sup> afirmaram que a legitimação de posse em conjunto à demarcação urbanística apresentava-se como mecanismo de reconhecimento de direitos constituídos na forma do art. 183 da Constituição Federal, inseridos no rol de instrumentos da política urbana de inclusão social<sup>190</sup>.

Na Lei nº 11.977/2009, a legitimação figura como ato do Poder Público manejado para conferir título de reconhecimento de posse de imóvel inserido em demarcação urbanística, com a competente identificação do beneficiário/ocupante e tempo de posse, bem como da natureza

---

<sup>188</sup> REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 75, p. 47-63, 2018, p. 53.

<sup>189</sup> Ministro da Fazenda, Ministro da Justiça, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministro do Meio Ambiente e Ministro das Cidades do segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010).

<sup>190</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm). Acesso em: 1º jul. 2022.

dessa posse (art. 47, IV). Por sua vez, a Lei da Reurb altera essa conceituação para afirmar que a legitimação de posse se apresenta como título emitido pelo Poder Público com o escopo de reconhecer a posse de imóvel objeto de Reurb, com a identificação do beneficiário, o tempo de posse e a natureza dessa. Por fim, a lei afirma que a legitimação de posse tem a capacidade de ser conversível em direito real de propriedade, após decorrido o prazo de cinco anos de seu registro (art. 26)<sup>191</sup>, sendo possível sua transferência por causa mortis ou por ato intervivos (art. 25, § 1º). Com efeito, a legitimação de posse não se aplica a bens do Poder Público (art. 25, § 2º). Após a conversão em propriedade, reveste-se como forma originária de aquisição de direito real, assim, livre e desembaraçada de quaisquer ônus e direitos que outrora recaiam ao imóvel (art. 26, § 2º).

Ultrapassada essa historicização dos instrumentos jurídicos aplicados à regularização fundiária, deve-se recordar que os contornos normativos sobre a regularização fundiária, em especial a urbana, tomam essa maior relevância de direito subjetivo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao inserir em seu texto o capítulo que trata da política urbana e a formalização da obrigação do Estado brasileiro de implementar ações institucionais, no sentido de assegurar o “desenvolvimento das funções sociais da cidade”. Da mesma forma, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2002, o direito à moradia foi reconhecido explicitamente como um direito social no texto da Carta Política.

Com a constitucionalização da política de desenvolvimento urbano, a percepção da complexidade do direito a uma habitação digna e a necessidade da execução de ações coordenadas entre os entes administrativos tornaram-se política de Estado. Essa concepção deu origem ao Estatuto das Cidades, e à criação, em 2003, do Ministério das Cidades, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com o objetivo de atender a um clamor dos movimentos sociais e da academia por uma pasta voltada à reforma urbana e à habitação de interesse social. Como se vê, a criação do Ministério das Cidades empregou uma política de governo orientada a combater as formas de desigualdades sociais enfrentadas nas cidades brasileiras, a fim de concretizar os direitos sociais

---

<sup>191</sup> Para que essa conversão em direito real ocorra, o beneficiário deverá comprovar que área ocupada não seja superior a duzentos e cinquenta metros quadrados e o imóvel seja utilizado para sua moradia ou de sua família, bem como o beneficiário comprove que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e não tenha sido beneficiado anteriormente com legitimação fundiária, legitimação de posse e usucapião especial urbana (art. 26 da Lei n. 13.465/2017 c/c art.183 da CF/1988).

aos cidadãos, em especial o direito à moradia digna aos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica<sup>192</sup>.

A responsabilidade de formular as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito e promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano, políticas de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano e planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.

Dentro desse cenário, a Lei Federal nº 13.465, de 2017 criou o marco legal da Regularização Fundiária Urbana, fortalecendo a capacidade do Município de gerir a política urbanística, ao lhe conceder a titularidade de autorizar e conduzir o processo de regularização. Essa legislação também concebeu uma metodologia simplificada para a inserção de núcleos urbanos informais consolidados na dinâmica cidadina e inovou com a idealização do instrumento de legitimação fundiária, o qual permite a aquisição originária da propriedade de terrenos públicos ocupados até a data limite de 22 de dezembro de 2016.

Entretanto, a constitucionalidade do instrumento urbanístico da legitimação fundiária encontra-se sendo discutida no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) – ADI nº 5771; ADI nº 5787; ADI nº 5883; ADI nº 6787, as quais, até a presente data, ainda aguardam julgamento. Os questionamentos constitucionais fundamentam-se na possível ofensa ao artigo 183 da Constituição Federal de 1988, o qual veda aquisição de imóveis públicos por meio de usucapião, uma vez que, segundo a tese levantada, a legitimação fundiária tratar-se-ia de um simples sucedâneo ao instrumento de usucapião. Faz-se imperioso salientar que o presente autor discorda frontalmente desse argumento jurídico, como será defendido ao longo deste trabalho científico.

Por fim, ao analisar a evolução histórico-legislativa deste tema, é possível identificar um evidente progresso normativo da matéria, por meio da criação de instrumentos urbanísticos que buscam lidar com a realidade urbana consolidada, preservando a identidade social e cultural

---

<sup>192</sup> BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

dos ocupantes do solo cidadão; e reconhecer o fortalecimento do compromisso estatal em tratar a Regularização Fundiária Urbana de maneira integrada, legitimando seus aspectos jurídicos, ambientais e sociais.

### **2.3 Novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, a Lei nº 13.465/2017**

Preambularmente, conforme se afirma nas cenas anteriores, uma das consequências históricas do processo desorientado de urbanização brasileiro é a irregularidade fundiária urbana, a qual exige dos dirigentes da política nacional a execução, de forma cooperada, de ações de reordenamento urbano, nos diferentes níveis federativos e no limite das competências constitucionais de cada ente.

Diante de tal cenário, estabeleceu-se, em 2017, a Lei da Reurb, a qual firmou procedimentos e normas gerais adequados para a efetivação do processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Essa legislação atendeu à necessidade de incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e de titulação de seus ocupantes, ao destacar a indissociação de políticas públicas ambientais, sociais e urbanísticas, e rescindir o entendimento de que a regularização fundiária se restringe à mera legalização de lotes ocupados informalmente.

Ressalte-se que o entendimento da Lei da Reurb expande a compreensão do processo de Regularização Fundiária Urbana e da regulamentação do direito à moradia digna, uma vez que reforça o dever estatal de integrar o núcleo urbano informal à rede básica de serviços públicos, com a implementação de obras de infraestrutura essencial, e enraíza um compromisso institucional com a função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, administrativamente, o processo de Regularização Fundiária Urbana inicia-se com a identificação e posterior georreferenciamento do núcleo urbano informal, delimitando-se a poligonal a ser trabalhada. Os primeiros elementos de admissibilidade considerados, antes de contemplar a análise do mérito do feito, seriam a constituição do núcleo informal em momento anterior à data de 22 de dezembro de 2016, o que poderia impedir a aplicação do instrumento de legitimação fundiária no procedimento, conforme artigo 9º, §2 da Lei nº 13.465, de 2017; concomitantemente, o aspecto urbanístico do núcleo deve ser identificado como de difícil reversão, tendo em vista a natureza das suas edificações e a integração das mesmas ao sistema viário e à rede pública de prestação de serviços essenciais.

Esse momento inaugural revela o compromisso da nova legislação em garantir dignidade para as comunidades que estiveram à margem do processo de urbanização e ao mesmo tempo desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

Superado o estágio de admissibilidade, o núcleo informal é presumivelmente entendido como passível de regularização. Assim, inicia-se a etapa de pesquisa de domínio área e notificação dos confinantes da poligonal, para que se manifestem acerca do procedimento de regularização a ser instaurado. Simultaneamente, principia a elaboração do projeto de regularização fundiária, o qual deve considerar os elementos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais da localidade, com o fito de melhorar as condições de habitabilidade da ocupação informal e materializar o princípio da eficiência da ocupação e uso do solo.

Por certo, a aprovação do projeto de regularização fundiária está adstrita à comprovação de que o núcleo informal estaria abarcado por uma infraestrutura urbana essencial que incluiria um sistema de abastecimento de água potável, sistema de saneamento básico, rede de energia elétrica e drenagem ou, caso contrário, de um compromisso formal de que tais obras serão executadas conforme cronograma de serviços e implantação.

Por sua vez, a conclusão do processo de Regularização Fundiária Urbana ocorre com a emissão pelo Município da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e seu consequente registro na unidade cartorária competente. A CRF conterá, além do projeto de regularização fundiária aprovado, a discriminação dos ocupantes do núcleo informal, contendo os dados essenciais, e a especificação dos direitos reais concedidos, os quais podem abranger diferentes graus de propriedade, posse ou uso.

Finalizado o procedimento, busca-se prover um ambiente urbano que incite maior acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, priorizando a conservação dos ocupantes nos núcleos urbanos informais que já habitavam; e uma integral promoção das funções sociais da cidade. Após relatos sintetizados dos processos de Reurb, discorre-se sobre as nuances que cercaram o processo de instituição do novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, a Lei da Reurb.

### *2.3.1 Processo legislativo da conversão da MPV nº 759/2016 na Lei nº 13.465/2017*

Para efeito de contextualização histórica e política do momento de edição da MPV nº 759/2016 e de sua conversão na Lei da Reurb, em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou, em plenário, a abertura do processo de impeachment contra a então Presidente da República Dilma Rousseff, em seguida o procedimento foi levado para aprovação do Senado Federal, que com 55 votos favoráveis consolidou o início do processo de impedimento. Tal ato desencadeou o afastamento de Dilma Rousseff, conforme art. 86 da Constituição Federal, e o então Vice-Presidente Michel Temer assumiu, em 12 de maio de 2016, provisoriamente, a Presidência da República.

O Presidente Michel Temer ocupou definitivamente a chefia do Executivo em 31 de agosto de 2016 e permaneceu no cargo até complementar o mandato presidencial, em 31 de dezembro de 2018. Com efeito, afastando-se das discussões de mérito, constata-se que essa assunção brusca acarretou diversas mudanças na arquitetura governamental, um novo arranjo político e institucional foi criado para dar sustentação ao novo governo. Nesse contexto, no mesmo 12 de maio de 2016, Bruno Cavalcanti de Araújo, advogado e Deputado Federal pelo PSDB (Pernambuco), fora indicado a ocupar o Ministério das Cidades, sendo incumbido de criar uma “nova política nacional de regularização fundiária”, uma vez que, apesar da lei que criou o programa Minha Casa Minha Vida ter sido um marco legal para a temática, seus instrumentos enfrentavam dificuldades administrativas e processuais para ser implementados.

Como um de seus atos inaugurais, o Ministro Bruno Araújo, por meio da Portaria Ministerial nº 326, de 18 de julho de 2016<sup>193</sup>, criou o grupo de trabalho intitulado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária, com o fito de fixar diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária e discutir proposições de alteração do marco legal da regularização fundiária, sob a coordenação do Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades, o arquiteto e urbanista Silvio Figueiredo.

Em consequência, os resultados dos esforços do grupo de trabalho foram reestruturados, primeiro na Exposição de Motivos e depois no texto da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Na verdade, a vigência inicial se deu a partir da publicação, e seus efeitos perduraram até 1º de junho de 2017.

---

<sup>193</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria Ministerial nº 326, de 18 de julho de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/informacoes-classificadas/78-legislacao/portarias-cidades/4043-portarias-2016>. Acesso em: 9 jul. 2022.

No âmbito do Congresso Nacional<sup>194</sup>, com o escopo de analisar a medida provisória (MPV) foi criada a comissão mista instituída para apreciação da matéria, sob a relatoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), líder do Governo no Senado Federal, a qual recebeu 732 emendas por parlamentares, bem como contribuições advindas das participações em quatro audiências públicas. Na fala do relator: “Não recusamos a contribuição de quem quer que seja. Pelo contrário, fomos em busca de todas as alternativas que estava ao nosso alcance”<sup>195</sup>. Conseqüentemente, o voto do relator e o voto em separado dos Deputados Federais Luiza Erundina (PSOL/SP) e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) foram submetidos, no dia 3 de maio de 2017, à Comissão Mista, que após deliberação aprovou a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV nº 759/2016, bem como acolheu parcial ou integralmente 139 emendas.

Assim sendo, apresentou-se o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017, submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, em 24 de maio de 2017, e aprovado com três alterações ao texto original da Comissão, com o voto condutor do relator na Casa Iniciadora, Deputado Federal Pauderney Avelino (DEM/AM).

Aprovada a redação final do PLV nº 12, de 2017, o expediente foi encaminhado ao Senado Federal, que, em 31 de maio de 2017, apreciou a matéria; foram apresentadas e aprovadas oito emendas ao texto do PLV, apurados os votos, sendo: 47 senadores votaram “Sim” e 12 votaram “Não”. Superada essa fase, a Mesa Diretora do Senado Federal encaminhou à redação final do PLV para a sanção presidencial. Contudo, a partir da análise das emendas apresentadas, ditas de redação, é possível identificar que três delas alteravam substancialmente o mérito do PLV, razão pela qual se fazia necessário o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, para deliberação sobre o respectivo conteúdo.

---

<sup>194</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>195</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 1, de 2017**. Da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória n. 759, de 2016, que 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. Relator: Senador Romero Jucá. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017, p. 18. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1866001&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1866001&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016). Acesso em: 10 jul. 2022.

Diante disso, uma vez que o projeto já havia sido remetido à Sanção Presidencial, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 34.907<sup>196</sup> perante este Colendo Supremo Tribunal Federal, o qual foi distribuído para o Ministro Luís Roberto Barroso, que deferiu, em 19 de junho de 2017, a medida liminar para suspender os efeitos da aprovação do PLV nº 12 de 2017 pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição legislativa à Câmara dos Deputados para deliberação. Nesse cenário, após envio do Senado Federal à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em cumprimento à medida liminar, inclui na pauta do dia 27 de junho de 2017, aprovada a Redação Final com a incorporação das emendas nº 4, 5, 6, 7 e 8 oriundas do Senado Federal. Ato contínuo, o texto foi encaminhado à sanção. Então, no dia 11 de julho de 2017, tornou-se a Lei da Reurb o novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana e Rural no Brasil.

Com o fito de garantir a execução da Lei nº 13.465, de 2017, expediu-se o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que estabeleceu as normas e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Da mesma forma, o Decreto nº 9.597, de 4 de dezembro de 2018, que altera a normativa anterior.

### *2.3.2 Discussão de constitucionalidade da Lei nº 3.465/2017*

Ao estudar o complexo processo de discussão legislativa da MPV nº 759/2016 e sua conversão na Lei da Reurb, ficou patente que a matéria apresenta uma carga de pontos que não foram exaustivamente debatidos nem passaram por um aprimoramento legal capaz de não suscitar questões de natureza constitucional. Dessa forma, o novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana e Rural teve sua constitucionalidade atacada em sede de controle concentrado de constitucionalidade (abstrato)<sup>197</sup>, em que não se está diante de um caso concreto, mas sim de uma lei ou ato normativo que afronta dispositivo da Constituição Federal de 1988, com respeito ao art. 102, inciso I, alínea “a” da Carta Magna. No caso, foram intentadas quatro Ações Diretas

---

<sup>196</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.907/DF**. Leis 10.927/91 e 11.262 do Município de São Paulo. Seguro obrigatório contra furto e roubo de automóveis. Shopping centers, lojas de departamento, supermercados e empresas com estacionamento para mais de cinquenta veículos. Inconstitucionalidade. Recorrente: Banco do Estado de São Paulo S/A – BANESPA. Recorrido: Município de São Paulo. Relatora: Min. Ellen Gracie, 29 de novembro de 2005. Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, São Paulo, v. 28, n. 327, p. 226-230, 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312716376&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>197</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Ações de controle concentrado de constitucionalidade. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JR., Fredie (Coords.). **Procedimentos especiais cíveis: legislação extravagante**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 5.

de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal logo após a entrada em vigor da Lei nº 13.465, de 2017.

A primeira, a Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar nº 5.771<sup>198</sup> do Distrito Federal – ADI 5771/DF<sup>199</sup>, foi protocolada em 31 de agosto de 2017, pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, e pugnava pela total inconstitucionalidade da Lei da Reurb, com fundamento nos argumentos de que a medida provisória que originou a legislação questionada padecia dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*) e esse vício não poderia ser sanado com a conversão da medida provisória em lei, tendo em vista posicionamento jurídico adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.090/DF.

Ademais, argumenta-se a existência de inconstitucionalidades formais com base na regulação de matérias reservadas à lei complementar e de temática referente à processualística civil, além da existência de inconstitucionalidade material por supostos desrespeitos aos direitos à moradia (art. 6º), à propriedade e ao cumprimento de sua função social (art. 5º *caput* e XXIII), à proteção do ambiente e desrespeito à autonomia municipal para dispor sobre ordenamento urbano.

Em manifestação da Advocacia Geral da União, em 10 de outubro de 2017, defendeu-se a constitucionalidade da Lei da Reurb, esclarecendo que, conforme já exposto na exibição de motivos da MPV, a questão da Regularização Fundiária Urbana e Rural demandava medidas governamentais imediatas e, segundo evidenciado pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades<sup>200</sup>, estima-se que “mais de 50% dos imóveis urbanos se encontram em situação de irregularidade no país, persistindo uma demanda sistematizada de mais de 2,8 milhões de imóveis por regularizar”. Outrossim, a AGU alegou que os artigos alterados pela Lei da Reurb, em específico os artigos 14 e 15 da LC nº 76/1993, não tratavam de assunto reservado à lei complementar e que as alterações promovidas no Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 2015, foram incluídas pelo Congresso Nacional, quando da elaboração do Projeto de Lei de Conversão.

---

<sup>198</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 10 jul. 2022

<sup>199</sup> Ibid. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>200</sup> Por meio das informações previstas em n. 00388/2017/CONJURMCID/CGU/AGU.

Sem entrar no mérito dos argumentos acostados pelas partes, o ministro-relator não apreciou a cautelar, mas sim, em face da relevância da matéria, achou por bem aplicar os ditames do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999<sup>201</sup>, para julgar definitivamente a questão. Com efeito, a presente ADI aguarda julgamento do seu mérito, estando conclusa ao relator Ministro Dias Toffoli, desde 10 de setembro de 2020.

A segunda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar nº 5.787<sup>202</sup>, do Distrito Federal – ADI 5787/DF, protocolada em 29 de setembro de 2017 pelo Partido dos Trabalhadores, funciona como *amicus curiae* à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo – SECOVI-SP e Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano de São Paulo – AELO-SP. Em síntese, a ADI impugna parcialmente a Lei da Reurb, com base em descumprimento formal ao artigo 62, *caput*, da Constituição Federal, em razão da inexistência de fato novo que conceda relevância e urgência para a emissão de medida provisória acerca da temática de Regularização Fundiária Urbana e Rural. Da mesma forma, ataca o desrespeito ao artigo 62, §1º, da Constituição Federal, por alterar matéria reservada à lei complementar. A ADI também defende uma afronta ao art. 113, do ADCT, ao autorizar renúncia de receita pela União, por meio da comercialização de terras na Amazônia por 50% do valor mínimo da tabela do INCRA e pela avaliação em massa dos imóveis da União. Quanto às inconstitucionalidades materiais, levantaram-se questionamentos acerca da aparente violação à Política de Reforma Agrária e aos Direitos à Moradia, à Cidade e à Função Social da Propriedade.

Em manifestação da Advocacia Geral da União, em 6 de novembro de 2017, defendeu-se a constitucionalidade da Lei da Reurb. Quanto aos aspectos formais, a AGU esclarece que, conforme a ADI nº 2150, “os requisitos de urgência e relevância para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário”. Em seguida, esclarece que o art. 109, I, Lei nº 13.465, de 2017, que modifica os artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de

---

<sup>201</sup> BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 10 jul. 2022.

julho de 1993<sup>203</sup>, atém-se a regular a etapa do contraditório de processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, ou seja, trata-se de matéria passível de regulamentação por ato legislativo ordinário.

No que tange ao argumento de renúncia de despesas, a Advocacia Geral da União elucida que a terminologia “renúncia de despesas” possui relação jurídica com a arrecadação tributária e não se aplicaria à alienação de bens para fim de regularização fundiária; quanto à técnica de avaliação em massa dos imóveis da União, explica que ela somente é aplicada para bens de caráter homogêneo, não impedindo a avaliação individual de cada imóvel, caso seja necessário. Como se observa, com respeito aos aspectos de inconstitucionalidade material da Lei da Reurb, a AGU defende que a legislação em questão aperfeiçoou os instrumentos jurídicos de regularização fundiária previstos na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, não ocorrendo minoração de direitos constitucionais.

Com efeito, a ADI nº 5787/DF, inicialmente, foi distribuída para o Ministro Luiz Fux, que em 13 de outubro de 2017 adotou os preceitos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 para julgar definitivamente a questão trazida nos autos. De tal sorte, por força do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>204</sup>, a ADI em estudo foi redistribuída para o Ministro Dias Toffoli. Entretanto, a presente ação ainda aguarda julgamento do seu mérito, estando conclusa ao relator em 10 de setembro de 2020.

A terceira, a Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar nº 5.883<sup>205</sup>, do Distrito Federal – ADI 5883/DF, protocolada em 23 de janeiro de 2018, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, funciona como *amicus curiae* à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, Colégio Registral do Rio Grande do Sul, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo – SECOVI-SP e Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo – AELO-SP.

---

<sup>203</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1993/leicomplementar-76-6-julho-1993-364965-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1909**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1909principal>. Acesso em: 11 jul. 2022.

<sup>205</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 10 jul. 2022.

Impugna a constitucionalidade dos dispositivos referentes à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, matéria disciplinada no Título II da Lei da Reurb, com destaque para os institutos do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis e da Legitimação Fundiária.

Em suma, segundo as razões dessa ADI, acredita-se que o procedimento de Reurb, conforme previsto na lei em questão, ofenderia a competência legislativa concorrente acerca do direito urbanístico, a competência municipal para ordenar o solo urbano e para tratar de assuntos de interesse local, a competência normativa concedida aos Planos Diretores municipais e a vedação à aquisição de imóveis públicos por meio da usucapião.

Por sua vez, a Advocacia Geral da União, em 12 de março de 2018, manifestou-se pela constitucionalidade da Lei da Reurb. Os argumentos apresentados pela AGU, em síntese, fundamentam-se, primeiramente, no inciso XX do art. 21 e inciso I do art. 24, ambos da Constituição Federal, os quais versam sobre a competência da União para estabelecer as normas gerais em matéria de Direito Urbanístico, o que não afastaria a capacidade municipal de suplementar a legislação. Ademais, a Advocacia Geral da União esclarece que o instrumento da legitimação fundiária trataria de uma nova modalidade de aquisição originária de propriedade, não havendo de ser confundida com a usucapião, uma vez que aquela não cuida de direito subjetivo dos posseiros e requer a aquiescência do Poder Público municipal para se concretizar. De outra banda, quanto à criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, esta estaria contemplada pela competência legislativa da União, conforme inciso XXV do art. 22 da Constituição da República, e o Sistema de Registro Eletrônico não substituiria serventias cartorárias extrajudiciais.

Deve-se registrar que essa ADI na sua gênese foi distribuída ao Ministro Luiz Fux, que mantendo o mesmo posicionamento na ADI 5787/DF decidiu pela “conveniência de que decisão venha a ser tomada em caráter definitivo, mediante a adoção do rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei federal 9.868/1999”. De toda sorte, por força do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>206</sup>, a ADI em comento foi redistribuída para o Ministro Dias Toffoli. Com efeito, a presente ação ainda aguarda julgamento do seu mérito, estando conclusa ao relator, em 16 de novembro de 2021.

---

<sup>206</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1909**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1909principal>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Por fim, a quarta, a Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar nº 6.787<sup>207</sup>, do Distrito Federal – ADI nº 6787/DF, protocolada em 5 de abril de 2021, pelo Partido Socialista e Liberdade – PSOL, debate especificamente a constitucionalidade do art. 76 da Lei da Reurb, que versa sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Em linhas gerais, a razão para o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com matéria conexa à ADI nº 5883 fora o acréscimo dos §§ 9º e 10 ao art. 76 da Lei nº 13.465, de 2017, pela Lei nº 14.118 de 2021. Em suma, os dois novos parágrafos regem a criação de fundo para custear o SREI, que será gerido pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e subsidiado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal. No entendimento da parte autora, o art. 76, como um todo, infringiria a reserva de iniciativa legislativa do Poder Judiciário no que tange a regular a ordenação das serventias extrajudiciais; incumbiria o Conselho Nacional de Justiça – CNJ de atribuições que iriam além da sua competência constitucional e violaria a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Por seu turno, em manifestação da Advocacia Geral da União, em 2 de junho de 2021, sustenta a constitucionalidade do art. 76 da Lei da Reurb. Em sentido estrito, a AGU reafirmou o amparo legal da União para tratar do tema de registros públicos, inciso XXV do art. 22 da Constituição da República, e frisou que o SREI serviria como repositório eletrônico de dados relativos aos serviços de registro imobiliário, cumprindo função auxiliadora ao mister das serventias extrajudiciais e não substitutiva. Outrossim, ressaltou que ainda repousaria sobre os oficiais de registro o dever de assegurar o sigilo e conservação dos dados, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados. Além disso, quanto à competência do CNJ para atuar na temática, arguiu-se que o inerente poder fiscalizatório do Conselho o autoriza, juntamente com as corregedorias dos tribunais estaduais, a averiguar a atuação administrativa das serventias extrajudiciais.

Como se observa, por prevenção da ADI nº 5883/DF, a presente ação foi distribuída ao Ministro Luiz Fux, o qual, assentando o posicionamento na ADI nº 5883/DF, decidiu pela adoção do rito abreviado disposto no art. 12 da Lei Federal nº 9.868/1999. Contudo, por força do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a ADI em comento foi

---

<sup>207</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6787/DF – Distrito Federal.** Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6147163>. Acesso em: 10 jul. 2022.

redistribuída para o Ministro Dias Toffoli, estando conclusa para apreciar o mérito em 25 de maio de 2022.

### 2.3.3 *Princípios e objetivos da Reurb à luz da Lei nº 13.465/2017*

Conforme leciona Robert Alexy, os princípios são verdadeiros mandados de otimização, configurando dimensões de peso, por possuírem posição de superioridade frente às regras positivadas.<sup>208</sup> Com o neoconstitucionalismo, os princípios passaram por uma otimização valorativa dentro do ordenamento jurídico não apenas como instrumento integrador, mas sob um caráter de observâncias e imposição das normas, extraindo-se deles três funções elementares, quais sejam: a) função informativa ou construtiva, em razão de servirem de baliza para o legislador quando da criação da norma jurídica, constituindo fonte material do direito<sup>209</sup>; b) função interpretativa, na medida que auxiliam na compreensão do sentido da norma, para que, havendo dúvida sobre a intenção do legislador, seja realizada uma interpretação mais coerente com o princípio<sup>210</sup>; e c) função normativa, aplicando-os na solução de casos concretos, seja de forma direta, através da derrogação de uma norma por um princípio, ou indireta, pela integração do sistema jurídico na hipótese de lacuna<sup>211</sup>.

Nesse diapasão, sob acentuada importância dos princípios, faz-se imprescindível para o desenvolvimento deste trabalho tecer alguns comentários acerca dos principais princípios que norteiam a Lei da Reurb e o Decreto nº 9.310/2018, os quais estão contidos nos primeiros parágrafos dos artigos 9º e 1º, respectivamente.

#### 2.3.3.1 Princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental da Regularização Fundiária Urbana – Reurb

---

<sup>208</sup> O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. In: ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

<sup>209</sup> CIOTOLA, Marcello. Princípios gerais de direito e princípios constitucionais. In: PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 39.

<sup>210</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 255.

<sup>211</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 60-61.

Conforme dispõe o art. 182 da Constituição Federal<sup>212</sup>, compete ao Poder Público municipal a política de desenvolvimento urbano das cidades que tenha como objetivo garantir o bem-estar de seus habitantes. Para isso, nota-se como indispensável a necessidade do cumprimento das diretrizes fixadas pelo princípio do desenvolvimento da regularidade fundiária urbana sustentável, caracterizada pela imprescindível associação entre o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente (natural ou artificial), convergindo para preservação das utilidades, conveniências, interesses, proveitos e vantagens das presentes e futuras gerações.

À luz da verdade, o princípio em comento, tendo como destinatário, em última análise, os habitantes de uma cidade, visa assegurar um piso vital mínimo<sup>213</sup>, o qual, sob parâmetro dos ditames constitucionais contidos no art. 6º da Lei Maior, almeja salvaguardar as diretrizes do direito à terra urbana, à moradia de qualidade, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, especialmente educação e saúde, ao trabalho, ao lazer e à segurança, nos termos previstos no inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade<sup>214</sup>.

Assim sendo, percebe-se que a Regularização Fundiária Urbana não deve se restringir, através do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano ou ao regramento do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana à estrita ordenação física-territorial da área do Município, mas deve, sobretudo, coordenar-se com as demais políticas públicas (econômicas, sociais e ambientais) relacionadas ao bom convívio social na cidade e a necessária à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, ante sua convergência na busca de consolidar a função social das cidades.

Neste ponto, inclusive, também é importante salientar que a adoção do modelo de desenvolvimento de uma Regularização Fundiária Urbana sustentável implica,

---

<sup>212</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>213</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto, CALDEIRA, Mirella D'Angelo. Direito ao mínimo existencial. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coords. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/512/edicao-1/direito-ao-minimo-existencial>. Acesso em: 12 jul. 2022.

<sup>214</sup> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

necessariamente, a utilização de parâmetros e aparatos de governança que garantam à população da cidade o direito de participar em todas as fases de planejamento e gestão, trazendo uma feição democrática a esse instrumento de política fundiária. Percebe-se, portanto, equivocada a postura de limitar o princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental da Regularização Fundiária Urbana à mera ordenação territorial da Cidade, sem observância dos espectros ambientais e, sobretudo, econômicos e sociais, que sobrevoam os pilares urbanos.

### 2.3.3.2 Princípio da ordenação territorial

O princípio da ordenação territorial encontra-se positivado no inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade<sup>215</sup> e tem como função precípua o cumprimento das funções urbanísticas elementares (habitar, trabalhar, recrear e circular), a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>216</sup>, objetivando evitar a utilização de imóveis urbanos de forma inadequada, inconveniente ou incompatível com sua função social; impossibilitar o uso excessivo do solo, seu parcelamento e edificação em desacordo com a infraestrutura urbana; proibir a instalação de empreendimentos ou atividades que, sem um planejamento correspondente, possam causar um aumento desproporcional do tráfego; impedir a deterioração de áreas urbanas, a poluição e a degradação ambiental; e proteger a população a exposição dos riscos de desastres.

Observa-se, dessa forma, que esse princípio se relaciona com o dever de planejamento do próprio desenvolvimento da cidade, que, em condições normais, tem o Plano Diretor como instrumento central para o alcance dos objetivos urbanísticos, ficando com as demais leis municipais a função de complementaridade.

Assim, a ordenação do território é composta por um conjunto de medidas, voluntárias ou impostas pelo Estado, que implicam a modificação ou alteração das relações dominiais, com o fulcro de concretizar o conteúdo do plano urbanístico.

### 2.3.3.3 Princípio da eficiência na ocupação do solo na Regularização Fundiária Urbana

---

<sup>215</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

<sup>216</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 99.

O princípio da eficiência na ocupação do solo na Regularização Fundiária Urbana deve ser visto por uma perspectiva funcional, porquanto almeja que a utilização deste instrumento de política urbana seja realizado de forma integrada com o planejamento urbanístico, de maneira que o local regularizado seja dotado dos serviços públicos adequados (notadamente, o de transporte, saúde, educação e lazer), e, quando necessário, esteja associado com políticas públicas de promoção social, a fim de integrar com dignidade e bem-estar os moradores beneficiados à cidade.

Noutro ponto, esse princípio também serve como termômetro balizador, que deve ser utilizado pelo Poder Público para a efetivação da regularização fundiária, porque somente é economicamente justificável a disponibilização dos serviços públicos acima delineados e a manutenção de uma rede de infraestrutura local se houver uma densidade populacional razoável que se beneficiará com os equipamentos públicos, caso contrário a Administração Pública não deve proceder com a regularização, pois resultaria numa ocupação ineficiente do solo urbano, causando uma onerosidade disfuncional aos cofres públicos e, conseqüentemente, contrária ao interesse coletivo. Além do mais, para que sejam mantidos os citados serviços, a perpetuação de tal cenário acarretaria, em última instância, a elevação de impostos e tarifas cobradas da população.

Desse modo, vê-se que, para realizar uma legítima Regularização Fundiária Urbana, é inquestionável a necessidade de observância do princípio discorrido, pois, sob o prisma funcional, a eficiência na ocupação do solo somente é alcançada quando feita de forma integrada com o planejamento urbanístico, a fim de conferir aos moradores da área beneficiada serviços públicos adequados que lhes proporcionarão dignidade e bem-estar. Por outro lado, agora sob o prisma abstêmio, a regularização apenas se legitima quando efetuada de forma economicamente justificável, diante da densidade populacional que se favorecerá com os equipamentos, serviços e infraestrutura pública que devem ser disponibilizados, caso contrário, tornar-se-ia inviável sua implantação pela Administração Pública, em razão dos motivos acima expostos.

#### *2.3.4 Conceito de Núcleo Urbano Informal (NUI)*

A Lei nº 13.657/17, ao instituir o conjunto de medidas destinadas à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) direcionadas à integração do solo urbano à ordem jurídica por meio da titulação dos ocupantes de fato da terra, precisou de um arcabouço de conceitos, dentre os

quais os do Núcleo Urbano Informal (NUI). Nesse particular, o NUI está conceituado legalmente no inciso II do art. 11 da mencionada lei, bem como o conceito de núcleo urbano, os quais transcrevem-se:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

Aliás, percebe-se que o adjetivo ‘informal’ qualifica o núcleo urbano na medida em que especifica que aquele assentamento humano não possui registro imobiliário, possui irregularidade no parcelamento do solo. Assim, se há inexistência de aprovação municipal da Reurb ou se há existência de aprovação municipal, mas inexistência de registro imobiliário ou ainda existência de aprovação municipal e existência do registro imobiliário, mas há execução do projeto diverso do que foi aprovado ou registrado, enquadram-se irregularidades.

Nesses casos, o Município pode flexibilizar seus próprios critérios a fim de viabilizar o parcelamento do solo e a adequação da infraestrutura essencial de cada unidade existente no núcleo. Outrossim, o diploma normativo também atentou para a diversidade de irregularidade fundiária no Brasil ao admitir a Reurb mesmo quando há: a) inexistência de aprovação municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de titulação e da averbação da construção; b) existência de aprovação municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas não há coincidência entre os titulares das matrículas e os ocupantes atuais das unidades, desde que haja obstáculo insuperável à titulação derivada<sup>217</sup>.

De qualquer forma, é possível a flexibilização de tais parâmetros a fim de permitir a averbação de edificações e também usar a legitimação fundiária ou de posse para titular os atuais ocupantes das unidades existentes no núcleo. Com a nomenclatura ‘informal’, afastam-se discussões jurídicas acerca da posse precária, clandestina ou irregular, admitindo-se simplesmente que a informalidade indica a irregularidade ensejadora de medidas municipais de

---

<sup>217</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 44.

finalização do cumprimento dos aspectos jurídicos da titulação final ou da averbação das edificações.

### *2.3.5 Conceito de Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC)*

O Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) trata-se daqueles núcleos urbanos informais de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.<sup>218</sup>

Essa questão da irreversibilidade é, então, uma exigência quando da ocorrência de um núcleo sem parcelamento do solo registrado. Portanto, é ponto-chave desse conceito a reversibilidade e ela impõe a observância da lei municipal vigente sobre parcelamento do solo, sem flexibilizações, ou ainda da Lei nº 6.766/79 e/ou da Lei nº 4.591/64, sob pena de infringência aos padrões urbanísticos e ambientais da cidade, ainda podendo gerar a configuração de improbidade administrativa ao gestor<sup>219</sup>.

A rigor, a irreversibilidade, desta feita, é obtida pela análise do tempo da ocupação, bem como a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outros fatores os quais podem e devem ser avaliados pelo Município.

Nesse sentido, não há de se falar em identidade entre ocupação do núcleo e unidade ocupada. Eis que a ocupação do núcleo se reporta ao perímetro total da REURB e se está ocupada por pessoas compondo um núcleo irregular. O núcleo não se desconstitui pela presença de unidades desocupadas ou não edificadas.

Veja-se ocasião em que o Tribunal de Justiça do Amazonas precisou se debruçar sobre o tema por meio de entendimento jurisprudencial:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OCUPAÇÃO IRREGULAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ART. 114 DO CPC. INEXISTENTE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO. CONTROLE JUDICIAL. PERMITIDO.

<sup>218</sup> 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>219</sup> CUNHA, op. cit., p. 40.

REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA. RESPONSABILIDADE CARACTERIZADA. DILAÇÃO DE PRAZO PERMITIDO. PRECEDENTE TJAM. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O Ministério Público Estadual tomou conhecimento de ocupações irregulares em áreas de preservação permanente localizada no parcelamento do solo "desmembramento Parque Santa Etelvina", que ocasionaram uma média de 60% de desmatamentos e danos à flora e à fauna. 2. O remédio constitucional atinge a omissão municipal em impedir a ordenação irregular do território. Inaplicabilidade do litisconsórcio passivo necessário. 3. A municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso na ocupação do solo para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da sociedade porquanto a regularização decorre do interesse público e este é indisponível. 4. Há a presença de núcleo urbano informal consolidado que é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. Entendimento art. 11 da Lei n.º 13.465/2017. 5. É possível o controle judicial, sem que haja a violação à tripartição dos poderes, quando o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determine que a Administração Pública proceda medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais. 6. O prazo de execução da infraestrutura essencial ao loteamento pelo Município merece ser dilatado para 12 (doze) meses. Precedente TJAM (ApCiv n.º 0263726-90.2011.8.04.0001) 7. Sentença parcialmente reformada. 8. Apelação conhecida e parcialmente provida<sup>220</sup>. (grifou-se)

Em contraponto, traz-se julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, afastando o pedido de Reurb de loteamento por identificar ausência de irreversibilidade do assentamento:

RECURSO DE APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. Indeferimento administrativo de pedido de regularização de Loteamento irregular. Ausente ilegalidade do ato administrativo. Prova documental que por si só indica que o loteamento irregular é recente e não se caracteriza como núcleo urbano informal consolidado. Requisito do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465/17 que não foi preenchido. Indeferimento administrativo que não caracteriza omissão do Município na apreciação de pretensão de regularização do loteamento. Sentença denegatória da segurança mantida. Recurso desprovido.<sup>221</sup> (grifou-se)

Perceba-se, pelo julgado, que o critério do tempo da ocupação foi primordial para o juízo de aplicabilidade do dispositivo legal que se direciona ao NUIC, o que *in casu* se considerou não aplicável a partir de prova documental nos autos capazes de demonstrar a consolidação daquele núcleo urbano informal.

<sup>220</sup> AMAZONAS. TJ-AM. **APL: 02047245820128040001, AM 0204724-58.2012.8.04.0001**. Relator: Airton Luís Corrêa Gentil, Data de Julgamento: 28/07/2020, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 28/07/2020. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?jsessionid=0D136A66EBB3EA1132AA8955DDDE9E33.cjsg1?conversationId=&nuProcOrigem=02047245820128040001&nuRegistro=>. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>221</sup> SÃO PAULO. TJ-SP. **Apelação Cível 1000904-34.2018.8.26.0111**. Relator: Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Cajuru – Vara Única; Data do Julgamento: 03/08/2020; Data de Registro: 03/08/2020. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1120356352/apelacao-civel-ac-10009043420188260111-sp-1000904-3420188260111>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Casos interessantes jurisprudenciais também aparecem relacionados ao núcleo urbano informal consolidado no que tange ao seu cotejo a outros direitos fundamentais, em contraponto ao de moradia, como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

MEIO AMBIENTE – APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP). DEMOLIÇÃO DAS CONSTRUÇÕES – Cabimento – Não verificação das hipóteses previstas no art. 8º do novo código florestal (lei nº 12.651/12)– Ocupação por moradias de baixa renda em área de vegetação nativa, que não configura situação de núcleo urbano informal consolidado, passível, em tese de regularização, nos termos da lei 13.465/17 – Direito à moradia e dignidade da pessoa humana – Ponderação dos direitos fundamentais envolvidos que recomenda a preservação da função ambiental da área – Necessidade de observância das faixas marginais estabelecidas em lei, o que não foi respeitado pelos requeridos. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL – Afastamento da condenação na recuperação da área, mediante plantio de mudas – RECURSOS PROVIDOS EM PARTE<sup>222</sup>.

Na hipótese, havia situação de conflito entre os dois direitos fundamentais em comento, o que ensejou uma ponderação (sopesamento) cujo resultado foi a favor do meio ambiente e em desfavor da ocupação irregular do núcleo urbano informal consolidado.

#### 2.3.4 *Legitimados a propor à Reurb*

Cabe neste momento trazer a relação dos legitimados a requerer a Reurb, os quais estão previstos no art. 14 da Lei da Reurb e no art. 7º do Decreto nº 9.310/2018, que basicamente se repetem e por isso deixa-se de transcrever o segundo: a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; b) os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou Regularização Fundiária Urbana; c) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; d) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e e) o Ministério Público.

Deve-se salientar que, tendo em vista que o Município é o protagonista do procedimento de regularização fundiária, enquanto administração direta, detém a prerrogativa de instaurá-lo

---

<sup>222</sup> SÃO PAULO. TJ-SP. **Apelação Cível 00055325720098260642, SP 0005532-57.2009.8.26.0642**. Relator: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 11/11/2021, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 11/11/2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 10 jul. 2022.

por ato próprio discricionário-motivado ou por requerimento das demais entidades da administração pública indiretas do Município.

A seu turno, no que tange à pertinência temática das entidades do inciso II, do art. 14 da Lei nº 13.465, de 2017, a lei não fez exigências, motivo pelo qual se admite que quaisquer beneficiários do instituto da Reurb poderão peticionar o requerimento perante o Município. Mesmo que um não legitimado venha a fazer o requerimento, e por essa razão seja indeferido-motivadamente, nada impede que o Município se atente para aquela realidade e o inicie de ofício.

Nesse sentido, o próprio Município poderá sanar quaisquer irregularidades documentais que se observem nos requerimentos, caso possua os referidos arquivos e documentos ou solicite providências do legitimado. Assim, a ausência de dados e informações não podem justificar o indeferimento do requerimento de instauração da regularização fundiária. Inclusive, eventual omissão de agente público, verificada a existência do núcleo informal, poderá configurar ato de improbidade administrativa, por atentar contra os princípios da Administração Pública<sup>223</sup>.

Cabe, neste momento, relatar as responsabilidades dos entes legitimados a propor a Reurb: a) solicitar a regularização fundiária frente ao Município e os atos de registro perante o Cartório de Registro de Imóveis; b) promover o fluxo dos procedimentos administrativos com o fito de obter a certidão da Regularização fundiária, o registro e a titularização dos ocupantes e c) requerer licenças ambientais perante os respectivos órgãos competentes, cumprir as exigências dos Municípios e arcar com as custas dos procedimentos e do registro no caso da Reurb-E. Por essa razão, os legitimados são também caracterizados como regularizadores públicos ou privados, os quais devem agir no interesse do núcleo urbano.

Outro ponto salutar é não praticar a confusão entre legitimados a propor a Reurb com legitimação fundiária. A legitimação fundiária foi trazida pela Lei da Reurb<sup>224</sup> e é um instrumento de reconhecimento de aquisição originária de um direito real de propriedade, mediante o qual a administração pública concede um título ao ocupante sobre parcela daquele solo, reconhecendo uma aquisição de propriedade plena e originária de imóveis públicos e privados. O instituto jurídico da legitimação fundiária, portanto, visa à facilitação do

---

<sup>223</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 170.

<sup>224</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: VII – legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.

procedimento de regularização fundiária, vez que a transmissão originária desonera a dificuldade de fazer a reconstituição de títulos antigos ou de proprietários não conhecidos ou, até mesmo, de imóveis sem titulação alguma. Tal entendimento é extraído também da leitura da exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, cujo teor foi convertido na Lei da Reurb. Em face disso, é válido colacionar:

101. Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

Conclui-se que a legitimação fundiária é instrumento de otimização da Reurb, a qual, por sua vez, é instrumento garantidor do direito de moradia e ainda direitos de propriedade sobre comércios e fins afins que justifiquem o direcionamento da função social da propriedade<sup>225</sup>.

### *2.3.5 Modalidades de Reurb: Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)*

A Lei nº 13.465, de 2017 previu no artigo 13, incisos I e II, duas modalidades de Reurb, no rol taxativo de modalidades<sup>226</sup>, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E), mantendo as espécies previstas anteriormente à Lei nº 11.977/2009. Nesse sentido, a referida lei estabeleceu como competência exclusiva do Município realizar o ato de classificar a modalidade de Reurb<sup>227</sup>, baseando-se na ocupação do núcleo predominantemente por pessoas de baixa renda ou não, sendo a renda familiar e a natureza do imóvel (residencial ou não) os critérios adotados para enquadramento como baixa renda.

De logo, afirma-se que a atribuição de competência municipal, por sua vez, a esse enquadramento das modalidades de Reurb não é aleatória, visto que são encontradas pelo menos

<sup>225</sup> ALBUQUERQUE, Lilian Fernanda Santos. **A regularização fundiária e o direito à moradia no Brasil**: uma análise da Lei 13.465/2017 em relação ao direito à moradia adequada. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022, p. 127.

<sup>226</sup> Em exercício interpretativo da MPV nº 759/2016, da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, esta tese afirma que o rol das modalidades de Reurb caracteriza-se como exaustivo, pois o legislador federal não abriu margem para a inclusão de nova modalidade de Reurb. Dessa forma, filia-se que o procedimento insculpido no art. 69 da Lei da Reurb, denominado Reurb Inominada (Reurb-I), não se trata de uma modalidade de Reurb, mas tão somente de um rito simplificado aplicado para registro de parcelamento do solo consolidada até 19 de dezembro de 1979. In: CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana-REURB**. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 109.

<sup>227</sup> 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.

três reflexos principais: a) permitir a distribuição a responsabilidade pelo custo da elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PRF), das obras de infraestrutura essencial e eventual realocação de ocupantes em área de risco insanável; b) autorizar a gratuidade das custas cartorárias para a realização de buscas, emissão de certidões e prática de atos notariais e de registro; e c) impedir a regularização de unidades edificadas ao longo de rios ou de quaisquer cursos d'água, localizadas na faixa não edificável dotada de largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado exclusivamente para ocupantes classificados como Reurb-E<sup>228</sup>.

Nesse diapasão, pela dicção legal, a modalidade da Reurb-S se direciona à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais e ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal. Atualmente, o critério de baixa renda é balizado pelo disposto no art. 6º, parágrafo único do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 18, o qual estabelece como limite da renda familiar o quíntuplo do salário mínimo vigente como teto para classificação da população de baixa renda.

Diferencia-se, pois, dos critérios adotados para aferição da referida classificação na modalidade de Reurb-S previstos anteriormente na Lei nº 11.977/2009, a qual estabelecia critérios cumulativos, quais sejam: a) conter predominantemente população de baixa renda; b) a ocupação de forma mansa e pacífica e o imóvel ocupado por, no mínimo, 5 anos; c) o imóvel estar localizado em Zona de interesse social (Zeis) ou em área que os Municípios, estados ou a União tivessem declarado interesse para implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social, conforme o art. 47, VII, da Lei nº 11.977/2009<sup>229</sup>.

Dessa forma, visualiza-se transformação legal significativa, a qual diminuiu o número de critérios a serem atendidos para enquadramento na modalidade de Reurb-S, retirando a exigência da localização determinada do imóvel (Zeis), bem como da forma como se dá a ocupação – não necessariamente mais mansa e pacífica –, além de não demandar mais o lapso temporal de cinco anos de ocupação para que o imóvel se enquadre na referida modalidade.

---

<sup>228</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 109.

<sup>229</sup> Art. 47. [...] VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

De fato, a utilidade dessa classificação é precipuamente conferir isenção de quaisquer custas e emolumentos aos seus respectivos beneficiários, titulares finais do direito real de propriedade que se busca regularizar de forma a privilegiar os que menos possuem condições de efetivar esses direitos às próprias custas. Considerando os institutos da Reurb como instrumentos garantidores do direito fundamental à moradia, conclui-se pela compatibilização dessa atualização dos critérios legais de classificação das modalidades de Reurb à ordem constitucional de 1988, promovida pela Lei da Reurb.

Em contraponto, registra-se pertinente apontamento referente à possibilidade de níveis de renda diversos existirem, dentro de um mesmo núcleo, capazes de distinguir quando será a modalidade de Reurb a ser adotada. De acordo com Paola de Castro, o critério da renda agrega dificuldade aos Municípios para cálculo dos valores a serem subsidiados pela modalidade específica da Reurb-S<sup>230</sup>.

No que se refere à Reurb-S em áreas da União, contudo, é preciso salientar que a lei acrescenta, ao critério da renda, a verificação de o ocupante não ser posseiro ou proprietário de bens ou direitos superiores ao limite para a obrigatoriedade de apresentação da declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física. Tal critério foi acrescentado pela Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, ao regulamentar o tema, modificando o inciso II, do art. 103 da Lei da Reurb.

Não obstante, quanto à modalidade de Regularização Fundiária Urbana de interesse específico, embora não se submeta ao critério legal de limitação do quíntuplo do salário-mínimo vigente como a Reurb-S, não é necessariamente destinada a ocupantes de alta renda. Em verdade, a Lei nº 13.465, de 2017 adotou um critério negativo, afirmando que a Reurb-E consiste na regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo, ou seja, a Reurb-E será a modalidade destinadas aos núcleos urbanos informais que não se enquadram como Reurb-S.

---

<sup>230</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 58.

Outrossim, é salutar registrar que as Reurb-E podem ser não residenciais, de uso industrial ou comercial, consoante o art. 5º, §6º do Decreto nº 9.310/18<sup>231</sup>. Dessa forma, diferencia-se do ocupante que possui um comércio, cuja classificação se dá pela sua renda e não pela natureza do imóvel. A Reurb-E ainda se subdivide em dois contextos, o individual e o coletivo. Pela classificação individual, é considerada a renda familiar do ocupante, enquanto pela coletiva é considerada a predominância de faixas de renda familiar dos ocupantes, individualmente considerados.

Ressalte-se, ainda, que a classificação de modalidade de Reurb pode ser efetuada de forma expressa ou tácita, sendo esta quando o Município não se manifesta no prazo de 180 dias, tal qual preceitua o art. 30, §2º da Lei da Reurb e aquela quando há uma manifestação do ente acerca do enquadramento do núcleo urbano em uma das citadas modalidades. Como pontuado por Paola de Castro, existe possibilidade de transformação de determinado núcleo antes enquadrado na modalidade de Reurb-S para Reurb-E uma vez que se constate que os titulares não atendem ao critério de baixa renda, efetuando para tanto as cobranças dos custos proporcionais de registro da Reurb, tendo em vista que a isenção não se aplica para a modalidade Reurb-E<sup>232</sup>.

Assim sendo, o enquadramento do núcleo urbano na respectiva modalidade de Reurb não interfere apenas na isenção tributária dos emolumentos cartorários, mas também garante a dispensa da exigibilidade de certidões negativas de débito usualmente obrigatórias à prática de determinados atos notariais.<sup>233</sup> O tema inclusive é alvo de debate na seara tributária, tendo em vista que a Lei da Reurb e o Decreto nº 9.310/18, ao retirar a exigibilidade das referidas obrigações tributárias, conferiram verdadeira isenção de tributo estadual.

### *2.3.6 Regularização fundiária mista não como modalidade, mas como modelo procedimental*

Ao se falar em regularização fundiária mista, faz-se referência a uma Reurb composta pelas duas modalidades previstas legalmente, a Reurb-E e a Reurb-S, já tratadas nas páginas

---

<sup>231</sup> Art. 5º. A Reurb compreende duas modalidades: § 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

<sup>232</sup> ALBUQUERQUE, Lilian Fernanda Santos. **A regularização fundiária e o direito à moradia no Brasil: uma análise da Lei 13.465/2017 em relação ao direito à moradia adequada.** 2022. 127 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2022, p. 70.

<sup>233</sup> Decreto nº 9.310/2018 (...). Art. 55. É vedado ao oficial do cartório de registro de imóveis exigir comprovação de pagamento ou quitação de tributos, entendidos como impostos, taxas, contribuições ou penalidades e demais figuras tributárias nos atos de registros ou averbações relativos à Reurb-S.

anteriores. Por isso, neste trabalho, não se reconhece a regularização fundiária mista como uma nova modalidade, mas simplesmente como modelo procedimental.

A própria dicção legal permite o reconhecimento das duas modalidades de Reurb em um mesmo núcleo urbano, não fazendo, portanto, surgir uma nova modalidade pelo fato de que coexistem ocupantes com enquadramento em Reurb-S e Reurb-E, e, por essa razão, tenha-se de mesclar os procedimentos, adaptando as diferenças entre as duas modalidades de Reurb, o que também já foi objeto de comentário nesta pesquisa. Com base nas modalidades, define-se a matriz de responsabilidades. A título de clarificação, expõe-se que em caso de: a) Reurb-E sobre área pública ou privada: é custeada por seus beneficiários ou requerentes privados, conforme o art. 33, II, da Lei nº 3.465/17; b) Reurb-E sobre áreas públicas: o Município poderá elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e o de implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus destinatários, se houver interesse público, de acordo com o art. 33, III, da Lei da Reurb; c) Reurb-E sobre área privada ou sem registro anterior: o Município custeia o PRF e a implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança dos destinatários, considerando sua competência constitucional de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme o art. 30, VIII, CF/88; d) Reurb-S, sobre área privada, sem registro ou pública: o Município custeia o PRF e a implantação de infraestrutura essencial, cabendo à concessionária ou à permissionária de serviços públicos elaborar termo de compromisso e cronograma físico, de acordo com art. 33, §1º, I da Lei da Reurb; e) Reurb-S sobre área privada, sem registro ou pública: a Lei nº 14.118/2021 outorga aos destinatários ou legitimados a faculdade de assumirem os custos dos projetos e dos outros documentos técnicos pertinentes para a regularização do imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial.

Em razão de tais circunstâncias, vista essa diferenciação de tratamentos, a depender da modalidade de Reurb, vislumbra-se como o procedimento misto congrega diferentes ritos, a fim de garantir isonomia de tratamento com os ocupantes a partir de suas realidades socioeconômicas, pelo critério da renda, conforme já salientado alhures.

### *2.3.7 Instrumentos jurídicos aplicados à Reurb*

Os subtópicos seguintes caracterizam e analisam os instrumentos jurídicos aplicados à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, quais sejam: legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião especial urbana, direito de preempção, concessão de direito real de uso

(CDRU), concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), direito de laje, demarcação urbanística, condomínio de lotes e do condomínio urbano simples, transferência do direito de construir (TDC), intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular, consórcio imobiliário e arrecadação de bem vago abandonado (ABVA).

### 2.3.7.1 Legitimação fundiária

O instrumento jurídico e político da legitimação fundiária instituído por meio da MPV nº 759/2016 e sua conversão na Lei da Reurb, notadamente no art. 23 e seguintes da mencionada lei, conceitua-se como instrumento procedimental jurídico-político *sui generis*, empregado exclusivamente no âmbito de um processo de Regularização Fundiária Urbana perante unidades imobiliárias, públicas e privadas, encravadas em núcleo urbano informal consolidado, constituído até 22 de dezembro de 2016. Com efeito, o Poder Público municipal, ao final do processamento de Reurb reconhecerá a aquisição originária do direito real de propriedade ao beneficiário que atenda às nuances contidas no corpo normativo da Lei da Reurb e sua regulamentação contida no Decreto nº 9.310/2018.

De tal sorte, apresentam-se como requisitos essenciais para a eleição da utilização da legitimação fundiária: 1. instrumento jurídico-político aplicado exclusivamente em processos administrativos de Regularização Fundiária Urbana<sup>234</sup>; 2. a unidade imobiliária deve estar inserida em núcleo urbano informal consolidado constituído até 22 de dezembro de 2016<sup>235</sup>; 3. deter a posse de unidade imobiliária de domínio público ou ter a posse de unidade imobiliária de domínio privado<sup>236</sup>; 4. dar-se-á mediante processo administrativo consensual, na sua forma tácita ou explícita, perante os titulares de domínio, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal consolidado, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados da unidade imobiliária elegível à Reurb por legitimação fundiária<sup>237</sup>.

Após breve conceituação e requisitos essenciais, para melhor discorrer sobre as nuances que cercam o novo instrumento jurídico-político aplicado, exclusivamente, em Reurb,

---

<sup>234</sup> Art. 23, *caput* da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, *c/c* art. 16, *caput* do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

<sup>235</sup> Art. 9º, § 2º da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 *c/c* art. 1º, § 2º do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

<sup>236</sup> Art. 23, *caput* da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 *c/c* art. 16, *caput* do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

<sup>237</sup> Entende-se que a utilização da legitimação fundiária se dará no bojo de um processo consensual mediante a interpretação teleológica do disposto no art. 31 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 *c/c* art. 24 do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

necessita-se realizar uma interpretação axiológica<sup>238</sup>, sociológica<sup>239</sup>, histórica<sup>240</sup> e sistemática<sup>241</sup> do corpo jurídico instituidor do instrumento e as fundamentações constitucionais<sup>242</sup>, supralegais e infraconstitucionais aplicáveis ao tema em estudo. Para tanto, em sede de análise da exposição de motivos da MPV nº 759/2016, em exercício interpretativo, afirma-se que o Governo Federal ao editar a Medida Provisória em estudo, para além de instituir um novo marco legal e compilado das normas atinentes ao necessário Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana, identificou a necessidade de introduzir uma nova e singular forma de aquisição do direito real de propriedade perante as unidades imobiliárias encravadas em porções precarizadas do território citadino, como fato jurídico, assim como impôs, como estaca temporal e incontestada a realidade fática do NUIC a ser regularizado, a data limite de 22 de dezembro de 2016. A rigor, a exposição de motivos da MPV nº 759/2016 atesta o reconhecimento explícito da União em relação ao passivo social advindo do processo errático de formação das cidades brasileiras associado à compreensão dos efeitos nefastos da negligência intentada pelo Poder Público (em todos os níveis de governo), bem como dos titulares de propriedades imóveis esvaziadas da função social.

Nesse cenário, o Governo Federal, por escolha jus-política, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um novo “meta-instrumento jurídico-político” capaz de superar paradigmas sociais e dogmas jurídicos. Estes últimos edificados numa visão arraigada quanto ao ente privado, no modelo restritivo da intervenção do Estado no direito de propriedade. Por sua vez, os dogmas jurídicos em relação ao Poder Público estão fundados na negligência da garantia do patamar mínimo civilizatório, notadamente no direito à moradia digna e à dignidade da pessoa humana. Em verdade, o Governo Federal ao esculpir esse novo “meta-instrumento jurídico-político”, utilizou-se do verbete ‘legitimação’, que etimologicamente tem sua raiz no latim *legitimare*, que significa “tornar legal; tornar de acordo com a lei”; por seu turno, adicionou o adjetivo ‘fundiária’, que tem sua origem também no latim *fundus*, que significa “terras”

---

<sup>238</sup> ARONNE, Ricardo. Sistema jurídico e unidade axiológica: os contornos metodológicos do Direito Civil Constitucional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 1, p. 73-114, 2013.

<sup>239</sup> FRIEDE, Reis. Da importância de uma teoria da interpretação jurídica. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 16, n. 1, p. 315-333, 2018, p. 330.

<sup>240</sup> LIMA, Flávia Santiago; LEITE, Glauco Salomão. Ativismo judicial ou autocontenção? A decisão vinculante no controle difuso de constitucionalidade e suas repercussões institucionais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, ano 18, n. 16, jul./dez. 2014, p. 99. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/137/10628/19830>. Acesso em: 8 jul. 2022.

<sup>241</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 287.

<sup>242</sup> PERLINGIERI, Pietro. Normas constitucionais nas relações privadas. **Civilistica.com**, v. 8, n. 1, p. 1-9, 2019, p. 8.

acrescido do sufixo *ário*; assim, conclui-se que a expressão ‘legitimação fundiária’ denota a ideia de “tornar legal a terra”, no caso aprimora-se para “imprimir legalidade a terra urbana”.

Pelos fatos dispostos anteriormente, a legitimação fundiária tem a natureza jurídica *sui generis* com requisitos próprios e aplicado exclusivamente em processo administrativo de regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados constituídos até 22 de dezembro de 2016. Em suma, a legitimação fundiária se trata de ato administrativo vinculado e declaratório<sup>243</sup>. Frisa-se que parte da doutrina<sup>244</sup>, mesmo após a exclusão da expressão “conferido por ato discricionário do Poder Público” do art. 21 da MP nº 759/2016, no momento de conversão do texto na Lei da Reurb, firma pensamento no sentido de que a aplicação do instituto da Legitimação Fundiária trata-se de ato discricionário do Poder Público municipal, conforme a discricionariedade e oportunidade do ente público de implementar o planejamento urbano. Não obstante, esta tese interpreta a sucessão do processo legislativo de forma diversa, uma vez que, apesar de a MPV nº 759/2016 trazer no texto originário da legitimação fundiária (caput do art. 21) a previsão de sua natureza discricionária, o fato de o legislador federal haver retirado a expressão ‘discricionariedade’ da utilização do instrumento jurídico da legitimação fundiária resulta na interpretação de que o Congresso Nacional, por decisão política, atribuiu característica vinculativa à utilização do instrumento; assim, estar-se-ia diante de um direito subjetivo ao beneficiário que preencha os requisitos contidos na Lei nº 13.465, de 2017 e no Decreto nº 9310/2018. Conclui-se que a discricionariedade motivada do Poder Público municipal se restringe na possibilidade de instaurar a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), bem como na escolha de sua modalidade (Reurb-S ou Reurb-E), haja vista a previsão dos arts. 30 a 32 da Lei da Reurb. Contudo, após a instauração da Reurb, o Município notificará os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, se quiser, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, sobre o início do processamento da Reurb, a modalidade eleita para o núcleo urbano informal precarizado e sobre qual o instrumento aplicado à unidade imobiliária.

Entende-se que o beneficiário, após conhecimento da utilização de instrumento diverso da legitimação fundiária e verificando o preenchimento dos requisitos atinentes ao beneficiário,

---

<sup>243</sup> A legitimação fundiária consiste em um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (art. 11 da Lei nº 13.465). Essa concepção elucida o fato de que a legitimação fundiária não conformaria um ato constitutivo de direito, mas um instrumento jurídico-administrativo, que permite ao Poder Público confirmar o direito à propriedade dos ocupantes de núcleo urbano informal, constituído até 22 de dezembro de 2016.

<sup>244</sup> REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 75, p. 47-63, 2018, p. 55.

bem como os requisitos do núcleo urbano informal consolidado, opor-se-á mediante impugnação motivada. Por sua vez, a municipalidade em sede de juízo de subsunção do fato à norma, poderá retificar o instrumento eleito para a Reurb do NUIC ou indeferir motivadamente, demonstrando o não preenchimento dos requisitos essenciais atinentes à legitimação fundiária, mas não poderá fazer uso dos fundamentos da discricionariedade, tais como conveniência e oportunidade da Administração Pública, pois se assim o fizer estar-se-á defronte a atitude *contra legem*, bem como a intenção do legislador.

Necessita-se discorrer sobre a natureza jurídica da legitimação fundiária perante: a) titular de domínio de imóvel privado; b) titular de domínio de imóvel público; c) beneficiários.

A legitimação fundiária em relação ao titular do domínio de imóvel privado apresenta-se como ato administrativo vinculado, mediante processo sumaríssimo, declaratório de perda do direito real de propriedade por não atender à função social disposta no Plano Diretor Municipal. Essa tese filia-se ao pensamento de Eros Grau ao afirmar que o titular de imóvel, sobre o qual não se constata o cumprimento da devida função social, concomitantemente, não estará resguardado pela proteção judiciária. De forma incisiva, Eros Grau afirma que “não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social”<sup>245</sup>. Nesse particular, conclui-se que, após o trâmite do processo administrativo atinente à legitimação fundiária em Reurb, o Poder Público irá reconhecer que o titular de domínio de imóvel privado não imprimiu a necessária e fundante função social<sup>246</sup> à sua propriedade. Assim sendo, o Poder Público, de forma sumaríssima, por força constitucional (art. 5º, XXIII, e art. 182 da CF/88), poderá declarar a perda da propriedade. Nesse particular, a presente tese discorda da corrente doutrinária que defende que a aplicação do instrumento de legitimação fundiária corresponderia a uma forma expropriatória do direito da propriedade, a qual encontra-se vedada pelo art. 5º, XXIV da Carta Política de 1988. A divergência retromencionada apoia-se no pensamento do Ministro Eros Grau<sup>247</sup>, o qual prenuncia que a propriedade que não desempenhe a sua função social, mediante processo administrativo, poderá ter sua perda reconhecida pelo Poder Público. A possibilidade de reconhecimento da perda do direito real de propriedade pelo não atendimento à função social não está adstrita, exclusivamente, à aplicação do instituto da legitimação fundiária, pois essa

---

<sup>245</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 316.

<sup>246</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Introduzione allá problematica della proprietà**. Camerino: Jovene, 1971, p. 71.

<sup>247</sup> Nesta forma de pensar, acompanham o Ministro Eros Grau: PERLINGIERI, Pietro. **Perfis de Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional**. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007; MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010; SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

perspectiva já encontra amparo no arcabouço jurídico nacional, como na observância dos instrumentos IPTU progressivo no tempo<sup>248</sup> e parcelamento compulsório do solo urbano<sup>249</sup>, ambos previstos no Estatuto das Cidades de 2001.

Por sua vez, em relação à legitimação fundiária aplicada aos imóveis de domínio do Poder Público, afirma-se que essa tese se filia à corrente defendida pela Advocacia Geral de União na ADI nº 5883/DF, a qual argui que a legitimação fundiária não se constitui espécie do gênero usucapião. Apesar de possuir as similitudes de serem formas distintas de aquisição originária do direito de propriedade, bem como sua utilização em projetos de regularização fundiária, não podem ser confundidas e tratadas como formas de prescrição aquisitiva. Pois não são. Como dito anteriormente, a legitimação fundiária foi instituída como “meta-instrumento jurídico-político” de natureza jurídica *sui generis* e introduzida como mecanismo de rompimentos de paradigmas. Em se tratando de bens públicos imóveis, necessita-se discorrer sobre a afetação do bem imóvel e sua classificação para depois adentrar nos meandros das particularidades da utilização da legitimação fundiária como mecanismo de Regularização Fundiária Urbana. Primeiro, por força da previsão do art. 98 e seguintes do Código Civil, são considerados bens públicos aqueles que pertencem a “pessoas jurídicas de direito público interno” e, fazendo uso de uma lógica de contraste, os bens que não se enquadrarem na definição apresentada seriam considerados bens privados.

Nessa toada sobre afetação dos bens públicos, constitui instrumento típico de Direito Administrativo sem semelhantes no Direito Privado, por meio do qual se designa, expressa ou tacitamente, a modalidade de uso de determinado bem. Os bens públicos dotados de afetação se subdividem em “bens públicos de uso comum”<sup>250</sup>, cuja utilização pode ser feita indistintamente por qualquer cidadão, e “bens públicos de uso especial”<sup>251</sup>, que serão utilizados por cidadãos com demandas sociais específicas. Enquanto aqueles que não possuem destinação pública são denominados de “bens dominicais”<sup>252</sup>. Com efeito, os bens públicos afetados são designados como inalienáveis<sup>253</sup>, já os sem destinação pública não sofrem essa restrição.

Dito isso, necessário se faz trazer a dicção do art. 71 da Lei da Reurb, que de forma expressa dispensa o Poder Público, em sede de Reurb, de realizar procedimento formal de

---

<sup>248</sup> Art. 7º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>249</sup> Art. 5º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>250</sup> Art. 99, inciso I da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>251</sup> Art. 99, inciso II da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>252</sup> Art. 99, inciso III da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>253</sup> Art. 100, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

desafetação, o que implica o fato de que, instaurada a Reurb pelo Poder Municipal, discricionariamente, nos termos do art. 32 da Lei da Reurb, a partir de uma interpretação sistêmica da norma em comento, o imóvel público incluído na poligonal em regularização estará automaticamente desafetado e passível de alienação, não sendo mais exigíveis os procedimentos do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, prescindese da autorização legislativa, avaliação prévia do imóvel e a instauração de um processo licitatório na modalidade concorrência, para se proceder com a transmissão da propriedade de imóvel público.

Assim, a área ocupada pelo núcleo urbano informal consolidado estaria passível de ter seu domínio transferível a título gratuito ou oneroso, bem como a forma *sui generis* da legitimação fundiária. Assim sendo, a legitimação fundiária em sede de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social se daria livre de custos e emolumentos (art. 13, §3º da Lei nº 13.465, de 2017), enquanto na modalidade de interesse específico seria devido às taxas cartorárias e condicionada ao pagamento do justo valor sobre a unidade imobiliária (art. 16 da Lei nº 13.465, de 2017).

Consoante enunciado no início deste tópico, cabe diferenciar o instituto da legitimação fundiária do instrumento de usucapião, uma vez que, apesar de ambos, de maneira semelhante, proporcionarem aquisição originária de propriedade, não devem ser confundidos, já que a legitimação fundiária se trata de nova modalidade de direito real e cuja criação pode ter origem em norma infraconstitucional.

Em aspecto de direito, a legitimação fundiária trata-se de faculdade do Poder Público municipal, a qual pode ser aplicada conforme a conveniência e oportunidade da municipalidade, enquanto a usucapião trata-se de direito subjetivo do possessor, o que implica o fato de que, caso seja comprovado o preenchimento dos requisitos legais, o particular tem assegurado seu direito à propriedade do bem imóvel. Na ótica processual, a legitimação fundiária somente pode ser aplicada no âmbito de um processo administrativo de Regularização Fundiária Urbana, ao passo que a usucapião pode ser empregada nas modalidades judicial e extrajudicial.

Considerando um parâmetro temporal para a utilização da legitimação fundiária, exige-se a comprovação do estabelecimento do núcleo urbano informal consolidado até a data limite de 22 de dezembro de 2016, à medida que a usucapião requer a verificação de um tempo mínimo do exercício de posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre o imóvel. No quadro espacial, a

legitimação fundiária aplica-se exclusivamente sobre núcleos urbanos informais consolidados, enquanto a usucapião pode ser empregada sobre unidades imobiliárias individuais.

Quanto à matéria de titularidade imobiliária, a legitimação fundiária pode incidir sobre imóveis públicos e privados, em contrapartida a usucapião não pode recair sobre bens públicos, afetando somente áreas particulares. No que tange ao elemento finalístico da norma, a legitimação fundiária deve ser exercida conforme o planejamento urbanístico municipal e a utilidade social, enquanto a usucapião não possui essas exigências principiológicas.

Entre outras vertentes de diferenciação pode-se ainda mencionar que a legitimação fundiária exige o critério da difícil reversibilidade, ao passo que a usucapião não faz uso desse critério. No contexto de uma Reurb-S, concretizada por meio da utilização da ferramenta da legitimação fundiária, será contemplado um critério financeiro de baixa renda. E, no panorama de uma Reurb-E, a aquisição do imóvel não se dará a título gratuito, o que não ocorreria em sede de procedimento de usucapião.

Por fim, em relação ao beneficiário da Reurb, a legitimação fundiária constitui-se ato administrativo vinculado e declaratório de aquisição originária do direito real de propriedade por reconhecimento da aplicação voluntária da função social à propriedade, que tem como legítimo possuidor, em bem privado, ou como legítimo detentor, em bem público, ocupado e encravado em núcleo urbano informal consolidado constituído até 22 de dezembro de 2016. Por conseguinte, reconhece-se, como resultado das lutas sociais em prol de acesso à terra urbana, uma relativização do direito civil à propriedade em desfavor do titular e um fortalecimento do direito social à moradia, em favor dos ocupantes efetivos dos bens imóveis de modo a autorizar a municipalidade a reconhecer o direito de propriedade àquele que de fato confere utilidade social para o espaço urbano.

### 2.3.7.2 Legitimação de posse

Nas cenas anteriores, constatou-se que a legitimação de posse como instituto jurídico aplicado a dar segurança da posse remonta à Lei de Terras de 1850. Entretanto, o instrumento jurídico da legitimação de posse aplicado à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), em um cenário de prevalência dos direitos à moradia digna, da função social da propriedade e da função social da cidade no contexto pós-Constituição Cidadã de 1988, tem sua origem com a edição da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 e sua conversão na Lei nº 11.977, de 7

de julho de 2009, que dispõe acerca da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Em sede de análise do texto da exposição de motivos da MPV nº 459/2009, notadamente do item 36, conclui-se que a legitimação fundiária integra a política urbana de inclusão social, dirigida a dar segurança na posse urbana, por meio de procedimento de regularização fundiária, em consonância com os direitos incluídos no art. 183 da Carta Política de 1988, que trata especificamente sobre a usucapião especial urbano.<sup>254</sup> Na hipótese, a legitimação de posse está inserida no capítulo sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos; a rigor, a conceituação instituída na MPV nº 459/2009 não sofreu alteração no processo legislativo que culminou na Lei nº 11.977/2009. Assim sendo, a legitimação de posse é um ato do Poder Público indicado para conferir título de reconhecimento de posse de imóvel inserido em demarcação urbanística, onde consta a identificação do legítimo ocupante (possuidor), bem como seu tempo e natureza da posse<sup>255</sup>.

Com efeito, a legitimação de posse após registrada garante ao seu beneficiário direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia<sup>256</sup>. Entretanto, afirma-se que a legitimação de posse à luz da Lei nº 11.977/2009, por ser tema vanguardista à época, apresentava algumas questões controversas que careciam de melhoramento para dar maior efetividade ao bem jurídico tutelado na norma em comento: segurança da posse como componente do direito à moradia digna. A legitimação de posse estava vinculada à preexistência de outro instrumento jurídico-procedimental também instituído pela MPV nº 459/2009 e mantido na Lei nº 11.977/2009, a demarcação urbanística<sup>257</sup>. Essa exigência para conferir o reconhecimento da posse e sua conversão em direito a propriedade, após cinco anos de seu registro, imprime contornos burocráticos que passam a competir com outros instrumentos jurídicos de maior aderência social e de flexibilidade administrativa, tais como a própria usucapião especial urbana<sup>258</sup> e a usucapião administrativa<sup>259</sup>. Dessa forma, os artigos do citado

---

<sup>254</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>255</sup> Art. 51, inciso IV da MPV nº 459/2009 e Art. 47, inciso IV da Lei nº 11.977/2009.

<sup>256</sup> Art. 59 da Lei nº 11.977/2009.

<sup>257</sup> Detalhamento do instrumento da demarcação urbanística no subtópico afetado a ela.

<sup>258</sup> Art. 183 da Constituição Federal de 1988.

<sup>259</sup> Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que incluiu o art. 216-A à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, combinado com o Provimento nº 65, 12 de dezembro de 2017.

diploma legal que compunham o capítulo da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos acabaram revogados pela Lei da Reurb.

Dito isso, ao trazer os contornos do novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana, a MPV nº 759/2016 e sua conversão na Lei da Reurb, tratou de corrigir e introduzir mais efetividade ao instrumento jurídico da legitimação de posse aplicado nos processos administrativos de Regularização Fundiária Urbana. A conceituação do instrumento à luz da Lei da Reurb permanece como ato do Poder Público com efeito de reconhecer a posse de imóvel inserido em Reurb; adimplindo com os requisitos legais, esse título é conversível em direito real de propriedade<sup>260</sup>.

Em sentido mais estrito, cabe empreender uma comparação entre a natureza do instituto na perspectiva das duas normas, antes de se proceder com a análise da sua aplicação hodierna. Em sua concepção original, a legitimação de posse visava reconhecer a posse do ocupante sobre imóvel que fosse objeto de procedimento de demarcação urbanística. Assim, faz-se necessário frisar que o título de constatação de posse não alteraria, de forma imediata, a titularidade dominial do bem imóvel, mas somente criaria uma expectativa de direito para o beneficiado pelo ato do Poder Público.

Não obstante, no âmbito do processo de demarcação urbanística, identificados os ocupantes e caracterizados a natureza e o tempo das suas respectivas posses, será concedida a legitimação de posse aos moradores cadastrados, adequadamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, de modo a conceder publicidade a esse ato da administração pública. Nesse diapasão, após a devida titulação, a posse passa a ser compreendida como justa e não clandestina, presumindo-se sua boa-fé, conforme artigos 1200 e 1201 do Código Civil de 2002.

Transcorridos cinco anos do registro do título de reconhecimento de posse, o ocupante adquiriria o direito de usucapião sobre o imóvel e seria capaz de solicitar a conversão da titulação em registro de propriedade. Assim, caracteriza-se a aquisição de um direito real por meio do exercício da posse. Neste contexto, esta pesquisa entende que a aplicação do instrumento legitimação de posse encontra fundamento na teoria subjetiva da posse proposta por Savigny, uma vez que, assim como ocorre na usucapião, exige-se do ocupante do imóvel privado a junção de dois elementos: *corpus* e *animus domini*. Por certo, o *corpus* identifica a

---

<sup>260</sup> Art. 11 da Lei nº 13.465/2017.

disponibilidade do bem para o possuir, enquanto o *animus domini* relaciona-se à aspiração do ocupante de deter o imóvel como seu.<sup>261</sup>

Como se pode ver, na perspectiva da Lei da Reurb, a legitimação de posse preserva a característica titulatória com reconhecimento da posse sobre bem imóvel informal (irregular ou clandestino), conversível automaticamente em propriedade caso sejam respeitados os critérios do art. 183, da Constituição Cidadã de 1988, quais sejam: a) área não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados; b) posse mansa, pacífica e ininterrupta por cinco anos. Nesse caso, o registro derivado da conversão da titulação de posse possuirá atributo de aquisição originária da propriedade, afastando dos bem quaisquer gravames, direitos reais ou ônus previamente inseridos na matrícula do imóvel. Ademais, a nova legislação conserva o caráter precário do ato público de registro da legitimação de posse, podendo este ser revogado pela administração pública em caso de desrespeito às obrigações legais impostas ao ocupante beneficiado.

Naturalmente, a Lei nº 13.465, de 2017 trouxe uma feição mais ampla para legitimação de posse, ao firmar sua autonomia quanto à demarcação urbanística, uma vez que o primeiro instituto consta registrado no rol exemplificativo dos instrumentos que podem ser empregados no âmbito de Reurb<sup>262</sup>, enquanto o segundo instituto recebeu conformação coadjuvante, limitando-se a compor etapa preparatória ou subsidiária ao procedimento de regularização fundiária, já que “os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.”<sup>263</sup>

Outrossim, o novo marco normativo para o tema de Regularização Fundiária Urbana – Lei da Reurb – definiu que a legitimação de posse seria exclusivamente aplicada para fins de regularização fundiária em imóveis privados e autorizou a transferência do título de posse pela via sucessória (causa mortis) ou transacional (ato *inter vivos*)<sup>264</sup>. De fato, especificamente quanto à conversão da posse em propriedade, a legislação predisser duas modalidades, que seriam a conversão automática ou conversão mediante requerimento do interessado. O primeiro gênero é aquele comumente aplicado no contexto da legitimação fundiária, uma vez que,

---

<sup>261</sup> SILVA, Helton Junior da; BONITO, Rafael Frattari; DIAS, Renata Aparecida de Oliveira. Metodologia do direito, teorias da posse e a posse na nova lei de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, 2017, p. 24.

<sup>262</sup> Art. 15 da Lei nº 13.465/2017.

<sup>263</sup> Art. 19. §3º, da Lei nº 13.465/2017.

<sup>264</sup> MOURA, Emerson da Costa. **Teoria da regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 177.

reconhecido pelo Município o preenchimento dos requisitos do art. 183 da Constituição Federal, a conversão se dará automaticamente<sup>265</sup>.

Por fim, entendida a evolução normativa da legitimação de posse, no panorama que engloba as Leis nº 11.977, de 2009 e nº 13.465, de 2017, faz-se pertinente compreender os impactos da constituição do instrumento de legitimação fundiária sobre o instituto em análise. Diante da inovação legislativa da legitimação fundiária, a qual autoriza a transferência imediata da propriedade, tanto em procedimentos de regularização implementados em áreas públicas ou privadas, a sistemática de aplicação da legitimação de posse passou a incorrer de maneira acessória. A prática de administrativa se consolidou no sentido de que, em casos que a legitimação fundiária não seja aplicável ou em circunstâncias em que houver indefinição quanto ao domínio do imóvel particular, utiliza-se a legitimação de posse.

### 2.3.7.3 Usucapião especial urbana

Na hipótese, a usucapião constitucional urbana ou usucapião especial urbano encontra fundamentação do artigo 183 da Constituição Federal e a nível infraconstitucional no art. 1.240 do Código Civil de 2002. Dessa forma, por meio da análise do texto legal desses dispositivos, percebe-se que a finalidade de tal instrumento jurídico encontra relação intrínseca com a efetivação do direito à moradia e a redução do déficit habitacional brasileiro, como fica evidente nos requisitos específicos exigidos para o exercício dessa modalidade de usucapião, revelando sua relevância como instituto gerador de regularização fundiária.

Inicialmente, faz-se necessário indicar os requisitos comuns que esse gênero singular de direito real possui com os outros tipos de usucapião. Destaca-se, ainda, a exigência de posse mansa, pacífica e ininterrupta, a qual se caracteriza pela inexistência de reclamação judicial, em regra ações possessórias contra a detenção do bem pelo ocupante; *animus domini*, que seria a percepção subjetiva e social, em razão do comportamento do agente em relação ao bem, de que o habitante do imóvel seria de fato seu verdadeiro dono; e o lapso temporal mínimo, que nesse caso específico seria de cinco anos.

---

<sup>265</sup> CUNHA, Michely Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 97-98.

Não obstante, quanto aos requisitos específicos, trata-se do limite de metragem fixado em 250 metros quadrados e da vedação a propriedade de outro imóvel, seja ele urbano ou rural, o que inclui a ausência de ações de usucapião, pendentes de julgamento, de autoria do requerente de usucapião especial urbano, uma vez que esse tipo de procedimento acarretaria a geração de uma expectativa de direito quanto a uma possível aquisição de propriedade, o que confrontaria a intenção legislativa que criou o presente instituto. Na verdade, a usucapião especial urbana trata-se de ferramenta de política urbana que visa assegurar a função social da propriedade, a regularizar a superfície e ordenar o crescimento citadino, por isso é intitulado como usucapião *pro morare, pro casa* ou *pro moradia*, já que possui uma clara finalidade habitacional e residencial.

Ademais, deve-se destacar outro aspecto peculiar ao instituto do usucapião especial urbano, que seria a dispensa de apresentação de justo título ou de constituição de boa-fé pelos ocupantes, por razão que decorre do estado de necessidade que deu origem à ocupação precária do solo urbano, uma vez que o indivíduo e a família desalentados diante do perigo iminente de sofrer danos graves à integridade física, por não possuir abrigo que os blinde das intempéries naturais e urbanas, veem-se obrigados a afrontar o direito à propriedade de outrem para preservar seu direito à vida.

O Estatuto das Cidades inovou, por meio do seu artigo 10, ao criar a modalidade de usucapião urbano coletivo, a qual se aplica a áreas urbanas irregularmente ocupadas para fins de moradia, por população de baixa renda, com dimensões superiores a 250 metros quadrados, durante um período de cinco anos ininterruptos e sem oposição, não sendo factível a individualização da porção imobiliária ocupada por cada indivíduo.

De fato, a usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada judicialmente, mediante sentença, a qual determinará a constituição de um condomínio especial sobre a área usucapida, designando idêntica fração ideal do terreno para cada beneficiário, desconsiderando a parte que cada um efetivamente habite, salvo disposição em contrário amparada em acordo escrito entre os ocupantes. Ressalta-se que persiste a exigência legal de que o possuidor beneficiado não poderá ser proprietário de outro imóvel, urbano ou rural.

Por sua vez, quanto à percepção dos tribunais quanto à usucapião especial urbana, tanto em sua modalidade individual ou coletiva, destacam-se dois relevantes entendimentos jurisprudenciais acerca do tema. Outro requisito que seria o uso exclusivo para moradia foi

relaxado pelo julgamento de recurso especial pelo STJ, que reconheceu a possibilidade de uso misto do imóvel.

Nessa linha de raciocínio, o Recurso Especial nº 1.777.404 – TO<sup>266</sup>, de relatoria da Ministra Nancy Andriahi, decidiu que, em área de imóvel objeto de usucapião extraordinária, conforme art. 1.240 do CC/2002 e art. 183 da CF/1988, não se exige o uso exclusivo para fins residenciais, podendo ser desenvolvidas, pela família domiciliada no imóvel, atividades produtivas, uma vez que os dispositivos legais e constitucionais não provêm do requisito de monopólio do caráter residencial. Assim, a destinação mista da propriedade, em particular quando utilizada para o sustento próprio familiar, não veda a concessão da usucapião especial urbana.

Nessa empreitada, o Recurso Extraordinário nº 422.349 – Rio Grande do Sul, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, reafirmou a concepção de que a usucapião se trata de direito subjetivo, ou seja, preenchidos seus requisitos, o demandante faz jus à aquisição originária da propriedade. No caso da usucapião especial urbana, os quesitos estão previstos no texto constitucional, especificamente o artigo 183, e por isso, em razão da hierarquia das normas nacionais, não podem ser modificados ou restringidos por legislação infraconstitucional. No caso em tela, a lide tem origem na criação, por artigos do Plano Diretor Municipal, de exigência para além daqueles presentes na Carta Política para concessão da usucapião urbana. Não obstante, o Superior Tribunal Federal se posicionou no sentido de que “a usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado”.

#### 2.3.7.4 Direito de preempção

O direito de preempção apresenta-se como um dos institutos jurídicos e políticos da política urbana previstos no Estatuto das Cidades, especificamente nos artigos 25 a 27. A rigor, o direito de preempção trata-se de um direito de preferência, concedido ao ente público municipal, sobre a compra de imóveis privados transmitidos de forma onerosa, localizados em áreas específicas e determinadas pelo plano diretor e lei municipal própria. Contudo, faz-se necessário ressaltar que o privilégio concedido somente impacta uma prioridade aquisitiva, mas

---

<sup>266</sup> 2018/0290399-1.

não implica circunstâncias mais vantajosas de preço ou pagamento para a municipalidade, uma vez que são seguidas as condições do mercado de valores imobiliários<sup>267</sup>.

Ademais, a motivação e a finalidade que irão instruir e justificar o ato administrativo de aquisição do imóvel devem estar adstritas às causas autorizativas do art. 26 do Estatuto das Cidades. Como afirma Emerson da Costa Moura: “a incidência da preempção não pode ser definida sem qualquer motivação prévia do Poder Público municipal, sob pena de desvio de finalidade social”. Assim sendo, as fundamentações municipais para exercer o direito de preempção estão listadas, de maneira taxativa, no rol do retromencionado art. 26, e podem ser didaticamente divididas em dois grandes grupos: o primeiro associado ao dever da municipalidade de dirigir o processo de urbanização; o segundo vinculado à preservação de áreas de interesse ambiental e histórico-cultural. Destaca-se no primeiro grupo a finalidade de realização de “regularização fundiária”; a “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social” e o “ordenamento e direcionamento da expansão urbana”. Quanto ao segundo grupo, evidencia-se a “criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental” e a “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico”.

Não obstante, a malversação do direito de preferência pode caracterizar o delito de improbidade administrativa para o agente encarregado do Executivo Municipal, uma vez que faça uso das áreas adquiridas por meio do emprego da preempção para fins diversos daqueles autorizados pelo Estatuto das Cidades ou cuja aquisição do imóvel se dê por quantia superior à prática de mercado, conforme art. 52, da Lei nº 10.257, de 2001.

Nessa linha de pensar, o procedimento do Direito de Preempção, descrito no art. 27 do Estatuto das Cidades, prediz que aquele que desejar transmitir onerosamente bem, localizado em área que a lei municipal garanta a preferência de aquisição ao Município, está obrigado a comunicar a municipalidade do seu intento de comercializar o imóvel, acompanhado de “proposta de compra assinada por terceiro interessado”. Diante de tal notificação, o Município terá o prazo de trinta dias para sinalizar sua pretensão em adquirir o imóvel.

Nesse ínterim, o Poder Público municipal divulgará edital para publicizar o conteúdo da notificação de intenção de venda; findado o período de trinta dias, sem que haja demonstração

---

<sup>267</sup> MOURA, Emerson da Costa. **Teoria da regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 169-170.

por escrito de interesse, o particular estará livre para comercializar o imóvel, nos termos da proposta apresentada.

Portanto, efetivada a alienação, o vendedor resta compelido pela legislação a entregar para o Município “cópia do instrumento público de alienação do imóvel”. Caso a venda tenha ocorrido de forma distinta dos termos apresentados a municipalidade, a transmissão do bem será “nula de pleno direito” e como penalidade o Município poderá exercer a aquisição do bem pelo “valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele”.

### 2.3.7.5 Concessão de direito real de uso (CDRU)

A concessão de direito real de uso (CDRU) surgiu com o art. 7º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Com efeito, esse desenho legal da CDRU como instrumento aplicado à regularização fundiária foi instituído com a Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006, que não foi convertida em lei no prazo constitucional. Nesse sentido, foi editada a Medida Provisória nº 335, de 23 dezembro de 2006, que foi convertida na Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, a qual inseriu medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, nas quais, dentre elas, está a CDRU. Posteriormente, a CDRU foi incluída no rol dos direitos reais do art. 1.225 do Código Civil por meio da Lei da Reurb.

Ressalte-se, ainda, que a CDRU se trata de direito de uso, em que não ocorre a transferência de propriedade, podendo recair sobre imóveis particulares ou públicos, por prazo determinado ou não, de forma gratuita ou onerosa, com o propósito exclusivo de promover “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência”. De fato, o contrato de concessão do direito, transferível *inter vivos* ou *causa mortis*, será devidamente registrado em livro especial e definirá as prerrogativas e obrigações do beneficiário para que possa fruir integralmente do imóvel, dentre os quais se destacam a responsabilidade do posseiro em saldar os encargos tributários, administrativos e civis que incidam sobre o bem.

Outrossim, a concessão de direito real de uso pertence à classe de direitos reais resolúveis, uma vez que, descumpridas as cláusulas do contrato de concessão, a Administração Pública

pode retomar seu poder de uso sobre a área ocupada, sem que seja devida qualquer indenização pelas benfeitorias erigidas.

Frisa-se que o emprego da CDRU em imóveis públicos encontra fundamento na estratégia jurídica que permite ao Poder Executivo, concomitantemente, atribuir função social à área ocupada, sem dilapidar seu patrimônio. Ademais, garante, pela via contratual, que o interesse público que desencadeou a concessão mantenha-se preservado e em conformidade com o planejamento urbanístico do ente estatal, uma vez que o desvio da destinação acordada poderá ensejar a revogação do benefício concedido.

Por fim, a concessão de direito real de uso não se restringe à concretização do direito à habitação, mas abrange a organização do solo urbano, versando sobre usos comerciais, industriais e de moradia em específico. Assim, trata-se de ferramenta de regularização fundiária mais abrangente que aquela preconizada pela concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM).

#### 2.3.7.6 Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) encontra previsão no § 1º do artigo 183 da Constituição Federal de 1988, todavia o exercício de tal direito carecia de regularização, configurando-se como norma constitucional de eficácia limitada<sup>268</sup>. De tal sorte, durante a elaboração do texto da Lei do Estatuto das Cidades, incluíram-se dispositivos que tratavam da temática da CUEM, que, entretanto, sofreram vetos do executivo federal. Com o intuito de sanar a lacuna jurídica produzida pelo veto presidencial, expediu-se a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que possui um capítulo específico para a concessão especial de uso e produz efeitos jurídicos até a presente data. Por meio da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, a CUEM foi inserida no rol dos direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil brasileiro. Ademais, a Lei nº 13.465/2017 modificou o texto da Medida

---

<sup>268</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993, p. 14.

Provisória nº 2.220, atualizando os requisitos para o exercício do direito à concessão de uso especial para fins de moradia.

Assim sendo, o direito real em análise busca concretizar o direito à moradia para cidadãos que habitam áreas públicas sem, contudo, transferir a propriedade do imóvel. Trata-se de instrumento de regularização que visa tornar lícito o uso e ocupação de terrenos da União, Estados ou Municípios. Dessa forma, a nova redação dada pela Lei da Reurb aos artigos 1º e 2º da Medida Provisória nº 2.220 define como marco temporal para aplicação da CUEM a consumação de cinco anos de posse mansa e pacífica pelo ocupante até a data limite de 22 de dezembro de 2016. Requer-se, outrossim, que a área pública ocupada de no máximo 250 metros quadrados seja utilizada exclusivamente para fins de moradia, não podendo o beneficiário ser favorecido por concessão ou ter propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Preenchidos todos os requisitos acima listados, a concessão de uso especial para fins de moradia torna-se direito subjetivo do posseiro, podendo, inclusive, ser demandado pela via judicial. De fato, a concessão e a extinção do direito à concessão de uso especial para fins de moradia deverão ser averbadas junto ao cartório de registro de imóveis competentes.

Nesse sentido, o artigo 2º da Medida Provisória nº 2.220 reconhece a possibilidade da CUEM a título coletivo, caso a área pública ocupada por comunidade de baixa renda exceda a dimensão de 250 metros quadrados, mas a razão entre a área total e número de detentores deve ser inferior a esse limite, sendo concedida fração ideal de uso para os ocupantes. Nesse caso, ainda restam obrigatórias as exigências de posse não contestadas por no mínimo cinco anos, completados até 22 de dezembro de 2016, e a proibição do exercício de propriedade ou concessão sobre outro imóvel.

Apesar do caráter subjetivo do direito de concessão de uso especial para fins de moradia, seu cumprimento não está necessariamente vinculado ao espaço efetivamente ocupado pelo beneficiário, podendo a CUEM ser exercida em local diverso, em circunstâncias em que o interesse público prevaleça sobre a vontade do beneficiário de permanecer no imóvel ocupado, como nos casos em que a área apoderada seja destinada à preservação ambiental, de uso comum do povo ou de interesse da defesa nacional, segundo art. 5º da Medida Provisória nº 2.220. Essa possibilidade decorre de uma interpretação finalística do instituto da CUEM, uma vez que seu objetivo se vincula à garantia do direito à moradia e não à propriedade do imóvel ocupado. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser extinto na hipótese em que o bem for empregado com propósito diferente da moradia ou na circunstância em que o

beneficiário adquira outro imóvel a qualquer título. Ressalte-se, ainda, que se faz necessário destacar que a legislação também prevê a concessão de uso especial para fins comerciais, contudo não se trata de direito subjetivo do ocupante, mas de faculdade do Poder Público, segundo art. 9º da Medida Provisória nº 2.220.

Em conclusão, cabe comparar os instrumentos da concessão de direito real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia. Inicialmente, aponta-se como semelhança entre os dois institutos o fato de se restringirem a legitimar o direito de posse sobre imóvel, sem transferência de propriedade, e também a capacidade de revogação dos seus efeitos em caso de descumprimento, por parte do beneficiário, das suas obrigações junto ao Poder Público. Não obstante, quanto às principais diferenças, ressalta-se que a concessão de direito real de uso concerne a uma gama mais abrangente de incidência, incluindo urbanização, industrialização, edificação e cultivo da terra, ao passo que a concessão de uso especial para fins de moradia, encontra-se restrita à temática da habitação. No que diz respeito à possibilidade de incidência, a CDRU recai tanto em terrenos públicos quanto privados, enquanto a CUEM somente pode ocorrer em áreas públicas. Ademais, a CDRU trata-se de ato discricionário da administração pública e pode efetuar-se na modalidade gratuita ou onerosa, à medida que a CUEM consiste em direito subjetivo do ocupante e somente incide na forma gratuita.

### 2.3.7.7 Direito de laje

O direito de laje se concebe como uma especialização do direito de superfície<sup>269</sup>. Tem origem na Medida Provisória nº 759/2016, a qual foi convertida na Lei da Reurb, sendo a mesma responsável, por meio do seu art. 55, por incluir o direito de laje no rol dos direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil<sup>270</sup>. Constata-se que os sujeitos jurídicos atuantes na formação do direito de laje são o proprietário da construção-base, imóvel no qual estará amparada a nova unidade habitacional, e o agente que constrói acima ou abaixo do edifício de sustentação, denominado de lajista.

Fica evidente que o direito real de laje, que requer prévia autorização, a título gratuito ou oneroso, do dono da construção-base para ser exercido, recai sobre a edícula em projeção

---

<sup>269</sup> Art. 1.369 do Código Civil/2002.

<sup>270</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 130-131.

vertical, que seja erigida na superfície inferior ou superior de uma construção e possua acesso próprio ou individualizado ao imóvel. Assim, “cria-se uma unidade que não guarda relação com o solo”. De igual forma, a concretização do direito de laje ou regulamentação de sobrelevação, nos casos em que a habitação repouse sobre a superfície superior da construção-base, resultará na emissão de matrícula autônoma para a edificação regularizada, o que implica a transmissão de domínio sobre a coisa. Dessa forma, o novo proprietário ficará legalmente responsável pelos encargos civis, administrativos e tributários que recaiam sobre a unidade imobiliária<sup>271</sup>.

Consequentemente, ao lajista atribui-se às obrigações de não gerar danos à construção de sustentação por meio da implantação de novas obras ou da ausência de reparos essenciais, além de compartilhar proporcionalmente às expensas necessárias para a manutenção da estrutura do edifício, uma vez que o esfacelamento da construção-base pode ensejar a extinção do direito de laje, caso a mesma não seja reerguida num período de cinco anos, conforme a nova redação dada pela Lei nº 14.382, 27 de junho de 2022, ao inciso II do Art. 1.510-E do Código Civil. Ademais, na ocorrência de comercialização de alguma das edículas sobrepostas, imputa-se ao alienante o dever de comunicar, acerca do negócio jurídico, ao proprietário da construção-base e da laje ao qual está vinculada para que exerçam, nessa respectiva ordem e se assim desejarem, seu direito de preferência na aquisição do imóvel.

Nesse particular, a legislação nacional também autorizou o exercício sucessivo do direito de laje. Dessa forma, o adquirente do direito, caso obtenha a autorização dos titulares da construção-base e das demais lajes, terá a capacidade de permitir o assentamento de uma edificação ancorada a sua unidade habitacional. Entretanto, o direito real de laje não se confunde com o condomínio edilício, já que o primeiro não inclui entre seus efeitos jurídicos qualquer prerrogativa sobre uma fração ideal do solo ou domínio compartilhado sobre trechos previamente edificadas. Outrossim, faz-se necessário ressaltar que o prévio estabelecimento legal de um condomínio edilício exclui a possibilidade de um posterior pleito pelo direito de laje.

### 2.3.7.8 Demarcação urbanística

A demarcação urbanística tem origem no art. 47, inciso III da Lei nº 11.977/2009. Tal inovação jurídica foi reproduzida no art. 4º inciso V, alínea t, do Estatuto da Cidade, sendo incluído na categoria de instituto jurídico e político do rol de instrumentos da política

---

<sup>271</sup> Art. 1.510-A do Código Civil/2002.

urbanística. Contudo, com os estudos aplicados à MPV nº 759/2016, concluiu-se pela ineficácia dos processos de regularização fundiária à luz da Lei nº 11.977/2009. Portanto, a MPV nº 759/2016 revogou o instituto da demarcação urbanística. Por sua vez, em sede de deliberação legislativa, o relator da Comissão Mista da MPV, Senador Romero Jucá, reintroduziu a demarcação urbanística por meio do art. 19 do PLV nº 12, 2017, que foi mantido na sua conversão na Lei da Reurb, como ato administrativo com aplicação mais ampla que a anteriormente prevista, conforme os artigos 19 a 22 da referida lei, vinculando-se definitivamente ao processo de Regularização Fundiária Urbana.

Nesse aspecto, a demarcação urbanística trata-se de instrumento preparatório para a Reurb, tendo por objetivo identificar os imóveis públicos ou privados abrangidos pelo núcleo urbano informal para, assim, definir seus limites, especificando sua localização, área total, seus atuais ocupantes e identificar possíveis matrículas imobiliárias já registradas no local<sup>272</sup>. Vale ressaltar a natureza jurídica desse instrumento e seus limites. Esse instituto não acarreta a aquisição de propriedade urbana, pois trata-se de ato administrativo que somente prenuncia a possibilidade de instauração de processo de regularização fundiária no local demarcado, o qual teria o condão de transferir a propriedade ou regularizar a posse sobre o imóvel urbano. A relevância jurídica da demarcação urbanística revela-se no fato de registrar, por meio de cadastro, os ocupantes do núcleo urbano no momento da sua aplicação, firmando um marco temporal relevante para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária previstos no art. 15 da Lei da Reurb<sup>273</sup>.

De fato, na Seção da Lei da Reurb, dedicada à demarcação urbanística, define-se que será realizada a notificação dos proprietários e confrontantes da área a ser demarcada, concedendo-lhes prazo de 30 dias para impugnar o procedimento; caso não seja constatada manifestação em contrário, será presumida a concordância das partes para com a continuidade do processo. Concluída a demarcação, serão encaminhados os documentos para o registro de imóveis e assim averbação das respectivas matrículas para a área.

Outrossim, faz-se necessário ressaltar que a previsão normativa desse instituto na Lei da Reurb não gera, para a administração pública, a obrigação de utilizá-lo no decorrer de um procedimento de Reurb, segundo art. 31. Não obstante, a demarcação urbanística ainda possui

---

<sup>272</sup> MOURA, Emerson da Costa. **Teoria da regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 176.

<sup>273</sup> MOTA, Maurício Pereira. **Política urbana brasileira e instrumentos de intervenção na cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 126.

utilidade jurídica em casos em que se faça indispensável o dispêndio municipal com a implantação de infraestrutura essencial necessária à conclusão da Regularização Fundiária Urbana, mas o Município não dispõe de dotação orçamentária para tal. Assim, a aplicação da demarcação urbanística se apresenta como solução para esse dilema, uma vez que “congelaria” a área a ser futuramente regularizada, o que permite a inclusão da poligonal no sequente planejamento urbano municipal.

### 2.3.7.9 Condomínio de lotes e do condomínio urbano simples

Neste tópico, discorre-se em conjunto acerca de dois instrumentos de regularização fundiária, quais sejam: condomínio de lotes e condomínio urbano simples, uma vez que esses dois institutos são, por vezes, equivocadamente apresentados como sinônimos. O condomínio é uma figura jurídica disciplinada nos Capítulos VI e VII do Código Civil, na qual a propriedade de um bem é exercida simultaneamente por uma pluralidade de sujeitos que detêm iguais direitos de uso sobre a propriedade comum. O condomínio pode ter origem na lei, no acordo de vontades entre as partes ou das circunstâncias fáticas, assumindo configurações diversas.

Com o intuito de enfrentar o avanço da informalidade imobiliária por meio da constituição dos loteamentos fechados irregulares, a Lei da Reurb, sanando uma lacuna na legislação, criou o instituto do condomínio de lotes, o qual também fora incluído no Código Civil, por meio do art. 1358-A. De início, afirma-se que o condomínio de lotes se define como o fracionamento de imóvel em unidades autônomas, para as quais, por meio do procedimento de regularização fundiária, pode-se efetivar a emissão de matrículas individualizadas<sup>274</sup>. O condomínio de lotes diferencia-se das demais modalidades de condomínio previstas na legislação porque os lotes configuram propriedade exclusiva, o que possibilita ao proprietário utilizá-los da forma que lhe for conveniente, observadas as limitações urbanísticas e ambientais. As vias internas e as áreas de recreação do condomínio de lotes, por sua vez, constituem propriedade comum dos condôminos, que detêm sobre ela uma fração ideal. Embora o condomínio de lotes seja semelhante ao condomínio edilício, trata-se de figuras jurídicas diversas, pois naquele as unidades autônomas de propriedade não são edificações ou parcelas de edificações, mas uma porção do terreno individualizada como lote, cuja atribuição de edificar pertence somente ao proprietário.

---

<sup>274</sup> CUNHA, Michely Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 145.

Dessa forma, o condomínio de lotes não se confunde com o condomínio de casas, uma vez que não existe edificação construída, mas somente os lotes, que *a priori* podem assumir usos diversos, desde que permitidos pela legislação ambiental e urbanística do Município em que estão situados. No condomínio de lotes, cada lote é uma unidade autônoma, com matrícula própria e delimitado individualmente pelos índices urbanísticos e pelas restrições ambientais definidas para as zonas em que estão situadas.

Ademais, em estudo acerca do tema, Victor Carvalho Pinto<sup>275</sup> observa que a existência de lotes individualizados, em vez de um único lote sobre o qual são projetadas diversas edificações, facilita o controle dos índices urbanísticos, que deverão ser observados em cada uma das unidades autônomas. De fato, cada unidade estará associada a uma fração ideal das áreas comuns, as quais não serão transferidas para a municipalidade e permanecerão sobre a propriedade privada dos condôminos, concebendo uma exceção à normativa do art. 22 da Lei nº 6766/79. Porém, na busca de resguardar o interesse público, a Lei da Reurb inseriu o §4 ao art. 4º da Lei nº 6766, 19 de dezembro de 1979, estabelecendo que o Município poderá impor limitações administrativas ao uso das áreas comuns privatizadas<sup>276</sup>.

Por outro lado, quanto à implantação da infraestrutura básica, diferentemente do loteamento tradicional, todo esse procedimento restará como obrigação exclusiva do empreendedor<sup>277</sup>. Outrossim, no que couber, utilizar-se-ão, subsidiariamente, as regras do condomínio edilício<sup>278</sup>. Por fim, o condomínio de lotes também não configura alternativa aos instrumentos tradicionais de parcelamento do solo, uma vez que é implementado sobre lotes

---

<sup>275</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, agosto de 2017 (Texto para discussão nº 243), 2017, p. 14. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>. Acesso em 10 jul. 2022.

<sup>276</sup> CUNHA, Michely Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 97-98.

<sup>277</sup> Do ponto de vista urbanístico, o condomínio de lotes é mais eficaz no controle da localização de cada edificação devido ao fato de que, via de regra, os índices urbanísticos são estabelecidos com a pressuposição de que cada lote seja ocupado por apenas uma edificação. Os recuos laterais, por exemplo, visam assegurar um distanciamento entre edificações, mediante a preservação de uma distância entre a edificação e as divisas do respectivo lote. Se houver mais de uma edificação no lote, deixa de haver um afastamento obrigatório entre elas, o que pode contrariar uma diretriz urbanística que se pretenda implementar. No caso do conjunto de edificações sobre um mesmo lote, o afastamento entre edificações teria que ser assegurado por meio da análise discricionária de cada empreendimento, o que demanda mais tempo e burocracia. No condomínio de lotes esse problema desaparece, pois cada edificação é construída sobre lote próprio e deve observar os respectivos índices urbanísticos, devendo ser aprovada por ato vinculado. In: PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, agosto de 2017 (Texto para discussão nº 243), 2017, p. 14-15. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>. Acesso em 10 jul. 2022.

<sup>278</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 145.

maiores, oriundos de terrenos que passaram por processos anteriores de loteamento ou desmembramento. Os condomínios de lotes irregularmente formados sobre glebas não parceladas acarretam problemas de planejamento urbano e são incompatíveis com a figura jurídica instituída pela Lei da Reurb<sup>279</sup>.

Por sua vez, o condomínio urbano simples também se trata de um novo instrumento de regularização fundiária, inserido pela Lei da Reurb, em seus artigos 61 a 63, contudo não incorporada ao texto do Código Civil, estabelecendo-se como modalidade de condomínio edilício mais simplificada e menos burocrática. Em suma, a aplicação prática do condomínio urbano simples se dá quando, em um único terreno, exista uma edificação com mais de um cômodo com entradas autônomas ou múltiplas unidades habitacionais que respeitem os parâmetros urbanísticos locais; tem como consequência a obtenção de matrículas individualizadas para cada imóvel, nas quais restarão registradas as respectivas frações ideais do solo. Destarte, da mesma forma do condomínio de lotes, aproveita-se, no que couber, a normativa referente ao condomínio edilício.

Por fim, cabe enumerar as principais diferenças entre o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples. A primeira seria o fato de que o instituto do condomínio de lotes pode ser aplicado sobre terra ainda não edificada, enquanto o condomínio urbano simples necessita obrigatoriamente da existência de pelo menos duas unidades edificadas para ser aplicado. A segunda refere-se à obrigatoriedade, no caso de o condomínio de lotes dos proprietários arcar com os custos de implementação da infraestrutura básica, uma vez que se apropriam de áreas anteriormente destinadas ao uso comum do povo, ao passo que no condomínio urbano simples persiste a obrigação de transferir para a municipalidade determinados setores da terra urbana, para que o ente público implante os equipamentos estruturais necessários.

#### 2.3.7.10 Transferência do direito de construir (TDC)

A transferência do direito de construir (TDC) trata-se de instrumento de política urbana presente no Estatuto da Cidade, por meio do qual é facultado ao proprietário de um imóvel, cujo potencial construtivo tenha sido parcial ou integralmente destituído, em razão de interesses

---

<sup>279</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, agosto de 2017 (Texto para discussão nº 243), 2017, p. 1. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>. Acesso em: 10 jul. 2022.

públicos, exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, seu direito básico de construir até o coeficiente de aproveitamento básico previsto por lei<sup>280</sup>.

Conforme o artigo 35, inciso III do Estatuto da Cidade, a transferência do direito de construir poderá ser aplicada ao servir a programas de regularização fundiária para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e para habitação de interesse social<sup>281</sup>. A TDC se apresenta como mecanismo de composição extrajudicial de mediação de conflito fundiário em processos de REURB, haja vista que o Poder Público se utiliza desse instrumento de legislação urbanística como forma de mitigar a indenização do proprietário, sem que isso acarrete ônus para os cofres públicos. Esse proprietário recebe da Administração Pública, além de eventual parcela em dinheiro, um potencial construtivo, que poderá ser convertido futuramente em receita, através de venda no mercado, sendo feita a devida averbação registral, ou por outro lado poderá aquele direito de construir ser utilizado por ele mesmo, agora em outro imóvel<sup>282</sup>.

Fica evidente, quanto à natureza jurídica da transferência do direito de construir, de acordo com Daniela Di Sarno, que não tem caráter tributário, pois enquanto este tem finalidade arrecadatória “o direito de construir relaciona-se com o direito de propriedade e a possibilidade de realização plena deste direito constitucionalmente consagrado, somado à competência do Município em zelar pelo equilíbrio das urbes e desenvolvimento sustentado”<sup>283</sup>.

De fato, a transferência do direito de construir é uma questão do ramo urbanístico e, portanto, somente ocorrerá com autorização do Poder Público. Dessa forma, tem-se que não há,

---

<sup>280</sup> MURUÉ, Maria de Lima Moraes; COSTA, Simone do Nascimento; ROSIM, Daniela; PASQUALETTO, Antônio. Análise da outorga onerosa e transferência do direito de construir em Goiânia-GO. **Revista de Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 17, n. 2, p. 224-237, 2020, p. 228. Disponível em: <http://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1671>. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>281</sup> 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. Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 26, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>282</sup> MARCELINO, Vinicius Vieira. Transferência do Direito de Construir. **Revista Jus Navigandi**, 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71605/transferencia-do-direito-de-construir>. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>283</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Transferência do direito de construir: questões sobre sua aplicabilidade e pertinência. **Revista Trimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 58, nov. 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/Transferencia-do-direito-de-construir.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

em regra, o direito subjetivo de transferência do potencial construtivo<sup>284</sup>, mas esse decorre de um direito subjetivo, inerente ao direito de propriedade: o direito de construir<sup>285</sup>.

Em sequência, a Lei da Reurb traz em seu art. 15, VIII, a transferência do direito de construir como instrumento de Regularização Fundiária Urbana, que estabelece que a lei municipal poderá outorgar o proprietário a exercer seu direito em outro local quando o imóvel servir para programas de regularização fundiária, já que o Poder Municipal também pode promover a regularização, visando garantir o pleno direito à moradia e ampliação do acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda<sup>286</sup>. Por fim, a transferência do direito de construir pode ser compreendida como um dispositivo que visa auxiliar na busca pela proporcionalidade entre as áreas edificadas de uma cidade e as áreas a serem livres na mesma, definidas com base no planejamento urbano de cada localidade, reconhecendo que a cidade é um espaço vivenciado, e seu uso deve ser equilibrado e sustentável, garantindo o desenvolvimento da sociedade e das futuras gerações.

#### 2.3.7.11 Intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular

A Constituição Federal de 1988 estabelece como princípio fundamental o direito à dignidade humana, o que significa dizer que não basta aos indivíduos a garantia do direito à vida, direito esse elementar, mas é preciso viver e viver com dignidade. A despeito de o conceito de qualidade de vida ser relativo, a própria Carta Política institui direitos considerados fundamentais à dignidade de vida, um deles, previsto em seu artigo sexto, é o direito à moradia. Não se trata aqui de qualquer moradia, mas sim da responsabilidade do Estado de garantir condições dignas de morar, contudo é justamente essas condições que não chegam para todos<sup>287</sup>.

Um dos mais graves problemas de moradia no país diz respeito à irregularidade fundiária, notadamente perante aqueles que habitam áreas não parceladas dentro dos ditames da

---

<sup>284</sup> MARCELINO, Vinicius Vieira. Transferência do Direito de Construir. **Revista Jus Navigandi**, 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71605/transferencia-do-direito-de-construir>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>285</sup> DI SARNO, op. cit., p. 9. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>286</sup> ALMEIDA, Karine. **A Regularização Fundiária Urbana (REURB)**: aspectos da utilização da legitimação fundiária como uma alternativa à vedação constitucional da usucapião de bens públicos. 2022. 27f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário FADERGS, Porto Alegre, 2022, p. 3.

<sup>287</sup> LOBO, Carlos Diego de Souza. Parcelamento irregular do solo urbano: quais responsáveis pela regularização? **Revista Eletrônica Jusbrasil** [2019]. Disponível em: <https://carloslobo.jusbrasil.com.br/artigos/677756467/parcelamento-irregular-do-solo-urbano-quais-os-responsaveis-pela-regularizacao>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Legislação Federal e da Legislação Municipal, dentro da sua competência constitucionalmente definida. Nesse sentido, o parcelamento do solo, que pressupõe a moradia urbana, é em muitos casos feito de modo irregular ou clandestino, provocando a formação de verdadeiros guetos, que se acham às margens dos processos de planejamento da cidade<sup>288</sup>. Com efeito, a cidade, em permanente estado de entropia, provocado pela constante disputa entre os interesses dos diferentes atores sociais, prossegue alterando sem uma organização, deixando-se ao acaso o resultado de tal processo. De modo a trazer uma moldura de ordem e planejamento a tal procedimento, é necessária a criação de instrumentos urbanísticos técnicos e jurídicos que promovam transformações no espaço urbano.

Nesse cenário, tende a faltar infraestrutura necessária, saneamento básico, água potável e serviços públicos adequados. Trata-se de grave violação ao direito constitucional que gera muitos problemas sociais<sup>289</sup>. Para tanto, a Lei nº 6.766/79 estabelece normas para o parcelamento do solo urbano, como a autorização pelo Poder Municipal, somente para fins urbanos ou expansão urbana, em áreas destinadas à circulação, observadas as áreas de proteção especial e imprópria, entre outras exigências<sup>290</sup>.

Por outra parte, quando não há observância desses critérios legais, o parcelamento do solo pode ser considerado clandestino ou irregular. No primeiro caso, pode acontecer duas situações: os órgãos competentes não ter conhecimento de sua existência ou ainda, mesmo que tenha sido levado ao Poder Público para ser aprovado, essa aprovação não se concretizou. No segundo caso, de irregularidade, há a aprovação do Poder Público, porém a execução do parcelamento se acha em descompasso com os termos aprovados<sup>291</sup>.

Contudo, a Lei nº 6766, de 1979 não possuía instrumentos de regularização, sendo que um parcelamento executado de maneira irregular ou clandestina dificilmente poderia ser

---

<sup>288</sup> Ibid. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>289</sup> ALMEIDA, Karine. **A Regularização Fundiária Urbana (REURB)**: aspectos da utilização da legitimação fundiária como uma alternativa à vedação constitucional da usucapião de bens públicos. 2022. 27f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário FADERGS, Porto Alegre, 2022, p. 4.

<sup>290</sup> BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 26 jun. 2022.

<sup>291</sup> LOBO, Carlos Diego de Souza. Parcelamento irregular do solo urbano: quais responsáveis pela regularização? **Revista Eletrônica Jusbrasil** [2019]. Disponível em: <https://carloslobo.jusbrasil.com.br/artigos/677756467/parcelamento-irregular-do-solo-urbano-quais-os-responsaveis-pela-regularizacao>. Acesso em: 30 jun. 2022.

regularizado posteriormente. De acordo com Menegaz, quando da edição da Lei da Reurb, o governo federal estipulava que cerca de 50% dos imóveis urbanos estavam irregulares<sup>292</sup>.

Assim, a referida lei, por sua vez, introduziu um conjunto de novos dispositivos para que os imóveis irregulares pudessem ser regularizados através da regularização fundiária, ampliando as possibilidades de intervenção pública das prefeituras e dos cartórios de registro de imóvel<sup>293</sup>. Dessa forma, a lei atribui ao Poder Público, nas esferas municipal, estadual e federal, o poder e dever de promover políticas de regularização<sup>294</sup>. São atribuições de aplicação prática do Município (Poder Público) a fiscalização de todas as áreas da cidade, determinando a correção de parcelamentos irregulares e clandestinos, tendo o mesmo o dever (e não a faculdade) de garantir a regularidade de uso<sup>295</sup>.

Conforme Luciano Chagas, a regularização fundiária constitui-se como o instrumento utilizado para outorgar o título de propriedade aos ocupantes de imóveis urbanos, ou rurais, considerados irregulares, a fim de garantir a seus beneficiários que direitos e princípios constitucionais lhes sejam assegurados, tais como moradia, propriedade, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros princípios ligados à dignidade humana<sup>296</sup>.

Quanto à sua natureza jurídica, tem-se que a regularização fundiária é de natureza jurídica administrativa, constitutiva e declaratória, marcada por duas fases, a saber: a primeira ligada ao estudo socioeconômico do beneficiário e ao levantamento de dados do imóvel; a segunda referente à legitimação fundiária, conferindo o direito ao título de proprietário do imóvel<sup>297</sup>.

### 2.3.7.12 Consórcio imobiliário

<sup>292</sup> MENEGAZ, Diógenes. A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6804, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96340>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>293</sup> ALMEIDA, Karine. **A Regularização Fundiária Urbana (REURB): aspectos da utilização da legitimação fundiária como uma alternativa à vedação constitucional da usucapião de bens públicos**. 2022. 27f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário FADERGS, Porto Alegre, 2022, p. 15.

<sup>294</sup> MENEGAZ, Diógenes. A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6804, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96340>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>295</sup> LOBO, Carlos Diego de Souza. Parcelamento irregular do solo urbano: quais responsáveis pela regularização? **Revista Eletrônica Jusbrasil** [2019]. Disponível em: <https://carloslobo.jusbrasil.com.br/artigos/677756467/parcelamento-irregular-do-solo-urbano-quais-os-responsaveis-pela-regularizacao>. Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>296</sup> CHAGAS, Luciano Matheus Rocha. **Regularização Fundiária Urbana por interesse social (REURB-S)**. 2017. 54 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito – Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, 2017, p. 36.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 37.

Disciplina o art. 15, inciso V, da Lei da Reurb<sup>298</sup>, c/c art. 46 da Lei Federal nº 10.257, de 2001<sup>299</sup>, que o Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário da atingida pela obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o solo urbano não edificado, subutilizado, não utilizado ou objeto de Regularização Fundiária Urbana, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Nessa concepção, o consórcio imobiliário é uma maneira de possibilitar a concretização dos planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação, por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público, consoante dispõe o parágrafo 1º do art. 46 do Estatuto da Cidade<sup>300</sup>.

Deve-se ater que a fórmula para mensurar o valor das unidades imobiliárias recebidas pelo particular como contrapartida pela transferência do imóvel levará em consideração o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função das obras públicas, não sendo computadas na importância as expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios, conforme ditames encontrados no parágrafo 2º do art. 8º do Estatuto da Cidade<sup>301</sup>.

Como instrumento de política urbana alternativo à desapropriação, o consórcio imobiliário possui a natureza jurídica de convênio<sup>302</sup>, pois é firmado um acordo entre a Administração Pública e o particular, proprietário do imóvel, para concretização de um

---

<sup>298</sup> Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: (...) V – o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>299</sup> Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5o desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

<sup>300</sup> Art. 46. (...) § 1º. Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

<sup>301</sup> SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras**: uma análise jurídica. 2015. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

<sup>302</sup> Nesse sentido: CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 123.

interesse comum a ambos, qual seja, dar destinação adequada ao imóvel para o cumprimento de sua função social.

Por fim, é interessante notar que o consórcio público se assemelha, em certa medida, ao “reajuste de terras”, instrumento de política urbana com origem na Alemanha, introduzido no ordenamento jurídico da Colômbia, cujo objetivo é o financiamento por particulares ou pelo Poder Público de grandes projetos urbanos que visam, em suma, obter terras e capturar mais-valias, para financiar obras de infraestrutura e construção de moradia<sup>303</sup>.

### 2.3.7.13 Arrecadação de bem vago abandonado (ABVA)

A arrecadação de bem vago abandonado (ABVA) é um instituto jurídico que possui natureza jurídica intrinsecamente patrimonial de perda da propriedade, utilizado como instrumento de política urbana, nos termos do inciso IV do art. 15 da Lei da Reurb<sup>304</sup>, pois legitima que o Poder Público municipal ou distrital arrecade, como bem vago, imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais conservar em seu patrimônio e que não esteja na posse de outrem, passando a ser propriedade pública após três anos da arrecadação (art. 1.276 do Código Civil)<sup>305</sup>.

De tal sorte, conforme previsão contida no parágrafo 1º do art. 64 da Lei da Reurb, presume-se que o imóvel foi abandonado quando, cessados os atos de posse do imóvel, o proprietário não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana por cinco anos. Como resultado dessa arrecadação, o Município realizará, diretamente ou por intermédio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel arrecadado seja prontamente utilizado em programas habitacionais, prestação de serviço público, fomento da Reurb-S ou objeto de concessão de direito real de uso cedido para entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Cabe destacar, ademais, o procedimento apontado no parágrafo 2º do art. 64 da Lei da Reurb, o qual disciplina, em aspectos gerais, o procedimento mínimo a ser adotado pelos

---

<sup>303</sup> HERRERA, Beatriz Elena Rave; EBERHARD, Maria Cristina Rojas. **Land reajustmet in partial plans in Colombia**. Final paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Poliy. 2012, p. 4.

<sup>304</sup> Art. 15. (...) IV – a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

<sup>305</sup> 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.

Municípios e Distrito Federal para arrecadação de imóvel urbano abandonado, qual seja: abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos; e notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação<sup>306</sup>.

Em suma, a ABVA é uma ferramenta jurídica que tem potencial de transformação urbanística e social ao induzir que o proprietário de imóvel urbano abandonado tome a iniciativa para fazer com que seu bem cumpra a devida função social, pois caso contrário o Poder Público, ao ter a posse definitiva no prazo de três anos após a declaração de vacância do bem e sem manifestação de interesse do proprietário, terá o poder-dever de dar a citada destinação social que se espera da propriedade arrecadada.

### *2.3.8 Aplicação da Reurb às entidades do terceiro setor*

A doutrina brasileira indica a existência de diferentes setores que compõem a economia<sup>307</sup>. O primeiro setor é constituído pelos órgãos da Administração Pública direta e indireta, cuja finalidade é garantir o bem-estar de toda a sociedade sem qualquer fim lucrativo<sup>308</sup>. O segundo setor, ao contrário do primeiro, consiste no campo de atuação do livre mercado, em que a iniciativa privada busca auferir lucros<sup>309</sup>. No entanto, a Carta Política excepcionaliza a atuação estatal, consoante o artigo 173 da Constituição Federal, que define que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade

---

<sup>306</sup> Art. 64 (...) § 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo: I – abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; II – comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal; III – notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

<sup>307</sup> FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19, junho, 2002, p. 9-10.

<sup>308</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998, p. 9.

<sup>309</sup> MARINHO, Danilo Nolasco Cortes et al. Trajetória e tendências do emprego formal no Brasil segundo os grandes setores da economia e as Unidades da Federação. **Inclusão Social**, v. 12, n. 2, 2019.

econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”<sup>310</sup>.

O terceiro setor, também chamado de entidades paraestatais, dispõe, segundo Matheus Carvalho<sup>311</sup>, que “as entidades que fazem parte do terceiro setor, também designadas como entes paraestatais, não integram a estrutura administrativa como entes da Administração Direta ou Indireta, caso contrário estaria localizadas no primeiro setor da economia”. Logo, são paraestatais em virtude de sua atuação ser ao lado da Administração Pública; são entidades privadas em colaboração com o Poder Público, sem finalidade lucrativa, com o fito de assegurar o interesse da sociedade, desempenhando atividades de interesse social.

Ademais, essas entidades atuam na prestação de serviços, recebendo incentivos da Administração Pública, mediante cessão de bens públicos, dotação orçamentária entre outros benefícios. Por esse motivo, as entidades do terceiro setor estão sujeitas à regulação financeira executada pelo Tribunal de Contas e se submetem ainda aos princípios basilares da atuação administrativa. Nesse sentido, afirma-se que são quatro as espécies de entes do terceiro setor: entidades do serviço social autônomo, entidades de apoio, organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com efeito, as entidades do serviço social autônomo, como são denominadas aquelas integrantes do “Sistema S”, são pessoas jurídicas sem fins lucrativos, criadas mediante autorização legal, para a execução de atividades de interesse social em benefício de determinadas categorias profissionais. Embora atuem em atividades educacionais ou assistenciais, as entidades do serviço social autônomo não são prestadoras de serviço público e detêm parafiscalidade, uma vez que recebem fomento do Poder Público por meio do repasse das contribuições sociais.

De fato, as entidades de apoio, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas na forma da legislação civil, que desempenham atividades na área da educação, saúde e pesquisa científica em parceria com órgãos públicos, como universidades ou hospitais, auxiliando na prestação do serviço público. Sua relação com o Poder Público é mantida

---

<sup>310</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>311</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

mediante convênio, podendo as entidades de apoio receberem repasse de verbas, por meio de dotações orçamentárias específicas, ou a cessão de bens e servidores públicos.

Por sua vez, as organizações sociais (OS) são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas independentemente de autorização legal, para a prestação, em nome próprio, de serviços públicos não exclusivos do Poder Público, como educação, cultura, assistência social, pesquisa científica, preservação do meio ambiente, dentre outros. Essas organizações são regidas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, qualificadas pelo Poder Público para o recebimento de auxílio financeiro, patrimonial e pessoal por meio da celebração de contratos de gestão.

A seu turno, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), à semelhança das organizações sociais, são pessoas jurídicas de direito privado constituídas para a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado. Regidas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, podem receber repasses financeiros do Poder Público por meio da celebração de termo de parceria.

Ressalte-se, ainda, que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, institui a possibilidade de o Poder Público celebrar termos de colaboração ou acordos de cooperação com organizações da sociedade civil (OSC) para o fomento de atividades de interesse público. Incluem-se nas disposições legais as entidades sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas que desempenham atividades de cunho social.

Conforme exposto anteriormente, as entidades do terceiro setor, de forma sintética, podem ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas com a finalidade de desempenhar atividades de interesse público em parceria com o Estado, podendo receber aportes financeiros ou materiais por parte do Poder Público. As entidades do terceiro setor, embora não integrem o Poder Público, mantêm com o Estado uma relação de aproximação, tendo em vista o relevante papel que desempenham na execução de políticas públicas e na concretização dos direitos sociais, subsidiando a atuação estatal na área educacional, assistencial, científica, cultural e ambiental.

Isso posto, considerando a importância das atividades exercidas pelas entidades do terceiro setor, o Poder Público pode criar instrumentos que facilitem a organização jurídica e financeira das organizações, associações e entidades que atuam em parceria com o Estado e fomentem o trabalho social por elas desenvolvido. No âmbito da Reurb, a Lei da Reurb, como

forma de auxiliar no funcionamento e na organização das entidades do terceiro setor, possibilita ao Município conceder direito real de uso sobre os imóveis arrecadados por meio do procedimento previsto no art. 64, em favor de entidades do terceiro setor que tenham objetivos filantrópicos<sup>312</sup>.

Em sentido mais estrito, embora não exista na legislação federal um procedimento específico para a regularização fundiária de unidades imobiliárias ocupadas por entidades do terceiro setor, observa-se que as legislações locais têm avançado no assunto, criando políticas públicas específicas para reduzir os custos, estimular e facilitar a aquisição ou concessão de direitos reais em favor de organizações, associações e entidades que desempenham atividades de interesse social, especialmente as situadas em terras públicas.

Nesse sentido, destaca-se o modelo adotado no Distrito Federal, que instituiu, por meio da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, a política de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas ou entidades de assistência social situadas em imóveis de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) ou do Distrito Federal. Assim, a legislação distrital estabelece um regramento específico para o segmento das entidades religiosas e de assistência social, compreendendo uma série de instrumentos jurídicos para facilitar a aquisição de direitos reais<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. BRASIL. Lei n. 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. Brasília, 2017.

<sup>313</sup> TERRACAP. **Cartilha de regularização das ocupações de imóveis por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social.** Disponível em: [https://www.terracap.df.gov.br/images/Cartilhas/Cartilha-Entidades-Religiosas\\_28-08.pdf](https://www.terracap.df.gov.br/images/Cartilhas/Cartilha-Entidades-Religiosas_28-08.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.

Nos termos da Lei Complementar nº 806/2009<sup>314</sup>, são consideradas entidades religiosas aquelas que detêm finalidade teológica, étnica ou cultural, independente do culto praticado, e que desenvolvem atividades de organizações religiosas; funcionam como igreja, mosteiro, convento ou similar; e realizam catequese, celebrações ou organizações de cultos. As entidades de assistência social, por sua vez, são aquelas que desenvolvem atividades de assistência social junto a grupos sociais vulneráveis ou em situação de risco, constituídas na forma da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Destaca-se na legislação distrital que a avaliação dos imóveis objeto da regularização fundiária ocupados por entidades religiosas ou de assistência social levará em conta critérios específicos como a restrição do uso para atividades religiosas ou assistenciais, o alcance social das atividades desenvolvidas e o valor da terra em 31 de dezembro de 2016, data limite fixada para fins de regularização fundiária<sup>315</sup>.

Ademais, a legislação faculta à entidade religiosa ou de assistência social optar pela aquisição da propriedade ou concessão onerosa ou gratuita do direito real de uso do imóvel ocupado. A aquisição da propriedade se dá por meio da escritura de compra e venda, com pagamento do valor de avaliação do imóvel, considerada a restrição de uso, facultado o parcelamento em até 240 vezes. A concessão onerosa, a seu turno, permite o uso do imóvel pelo prazo de 30 anos, prorrogáveis por igual período, mediante o pagamento de uma taxa mensal, enquanto a concessão gratuita terá como contrapartida o desenvolvimento de serviços, programas ou projetos sociais que devem ser apresentados e aprovados em um Plano de Ação. Em todas as hipóteses, o imóvel não poderá ter seu uso alterado, destinando-se exclusivamente ao desenvolvimento de atividades religiosas ou de assistência social.

Outra legislação que incorporou a previsão de política pública específica para a regularização fundiária de imóveis públicos municipais ocupados por entidades do terceiro setor foi a Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022, que instituiu o Plano Diretor do

---

<sup>314</sup> DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 806, de 12 de junho de 2009**. Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, DF, p. 1, col. 2, 16 jun. 2009. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60646/Lei\\_Complementar\\_806\\_12\\_06\\_2009.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60646/Lei_Complementar_806_12_06_2009.html). Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>315</sup> Lei nº 806/2009. Art. 10. A avaliação dos imóveis referidos no artigo anterior, objetivando a regularização urbanística das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas ou de assistência social, obedecerá a critérios específicos que levarão em conta, prioritariamente, a restrição de uso fixada no artigo anterior, o alcance social das atividades mencionadas e o valor da terra nua apurado em 31 de dezembro de 2006.

Município de Goiânia<sup>316</sup>. A legislação prevê como componente da estratégia de ordenamento territorial urbana o Programa de Regularização Fundiária das áreas públicas municipais ocupadas por organizações religiosas, entidades sem fins lucrativos e sociedades cooperativas, com a titulação de todas as organizações que possuem termo de uso ou de posse dos imóveis ou comprovarem relação jurídica semelhante com o Município<sup>317</sup>. Neste caso, os imóveis regularizados são gravados de cláusula de inalienabilidade.

No âmbito federal, constata-se, ainda, a existência do Projeto de Lei nº 484/2022, de autoria do Deputado Federal Dr. Jaziel (Jaziel Pereira de Sousa), do Partido Liberal (PL/CE). O Projeto de Lei propõe a alteração da Lei da Reurb com a inclusão do art. 74-A, possibilitando a regularização por meio de venda ou concessão do direito real de uso das áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto<sup>318</sup>. A rigor, o Projeto de Lei, proposto em 9 de março de 2022, tramita na Câmara dos Deputados, aguardando parecer conclusivo do relator, Deputado Benes Leocádio, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)<sup>319</sup>.

## **2.4 Estudo de caso: o Município de Fortaleza (Ceará) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social entre os anos de 2009 e 2021**

Conforme anunciado na seção anterior, esta tese utiliza-se como paradigma prático o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará. A cidade estudada, a despeito de ter quase

<sup>316</sup> GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Goiânia, GO, 4 mar. 2022.

<sup>317</sup> Art. 77 da Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022.

<sup>318</sup> Art. 74-A. As áreas urbanas ou rurais ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto que tenham se instalado até 22 de dezembro de 2016 e estejam efetivamente realizando suas atividades no local podem ser regularizadas, no todo ou em parte, após a individualização da matrícula, na forma da lei, mediante venda ou concessão de direito real de uso – CDRU com opção de compra, sendo aplicados, no que couber, os dispositivos desta Lei.

<sup>319</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 484, de 9 de março de 2022**. Altera a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que “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 nº2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317428>. Acesso em: 10 jul. 2022.

três séculos de fundação, teve grande incremento populacional há menos de sessenta anos. Esse crescimento vertiginoso conseguiu deixar suas marcas no processo de favelização e suburbanização da cidade. O Poder Público não conseguiu garantir à população com menor ou nenhum poder aquisitivo os direitos sociais mínimos à vida humana, notadamente o direito à moradia digna. A carência de provisões habitacionais adicionada a um capenga planejamento urbano e o conseqüente controle do uso do solo fizeram nascer uma “Fortaleza Real” distinta da “Fortaleza Oficial” com profundas idiosincrasias que diferenciam ambas, sobretudo na oferta de infraestrutura urbana e no acesso aos serviços essenciais públicos e aqueles prestados por entes privados. Nesse cenário, a “Fortaleza Real”, que detém grande parte da população, que por sua vez são as pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, marcadas pela desigualdade de acesso à terra urbanizada.

Essa “Fortaleza Real” é caracterizada pela desigualdade e pelas mais diversas precariedades que incidem sobre o território e as unidades habitacionais que servem de abrigo a essa população, dentre elas: a) falta de infraestrutura urbana essencial; b) precariedade de acesso aos serviços essenciais (água, energia, saneamento básico, educação, saúde e transporte); c) insegurança jurídica da posse do bem imóvel; e d) irregularidade edilícia de sua habitação perante a municipalidade, alguma das vezes sem condições mínimas de habitabilidade. Por tais motivos, surgem os casos que caracterizam o déficit habitacional de Fortaleza. Entretanto, o Poder Público dos diferentes níveis tem o poder-dever de implantar políticas públicas capazes de debelar esse déficit habitacional ou mitigar os efeitos dessas precariedades à vida humana e sua dignidade enquanto indivíduo urbano. Nessa linha de pensar, mas sem afastar as responsabilidades do Governo Federal e do Governo do Estado do Ceará, estudam-se as nuances que cercam o Município de Fortaleza e os mecanismos dispostos à Política Municipal de Habitação, especificamente a Política Municipal de Regularização Fundiária do Município de Fortaleza.

Preliminarmente, antes de estudar os aspectos específicos do Município de Fortaleza, faz-se necessário contemplar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo a níveis nacional, regional e estadual. A Fundação João Pinheiro, por meio de contrato celebrado com o Ministério do Desenvolvimento, realizou pesquisa acerca do déficit habitacional no Brasil no período de 2016 a 2019. Tal contratação resultou na produção de dois trabalhos científicos: o primeiro trata

do déficit qualitativo<sup>320</sup> e o segundo se aprofunda no déficit qualitativo<sup>321</sup>, denominado de inadequação habitacional.

De modo a esquadrihar a realidade urbana local, sublinha-se que a Região Metropolitana de Fortaleza alberga um passivo habitacional de 107.230 unidades, as quais, por sua vez, subdividem-se em 4.776 ocorrências de ônus excessivo com o aluguel urbano, 25.676 habitações precárias e 76.779 coabitações, das quais 107.230 se encontram na área urbana e 3.961 na zona rural.

Por sua vez, o estudo de inadequação de domicílios da Fundação João Pinheiro e seus respectivos resultados considerou três elementos de inadequação: a) insuficiências infraestruturas urbanas (coleta de lixo, esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica); b) inadequação edilícia (deficiência no armazenamento de água; a existência de cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, a inexistência de banheiro de uso exclusivo, observação de cobertura ou piso inadequados); c) inadequação fundiária (habitações estabelecidas em terrenos não próprios). Em específico, o quadro da Região Metropolitana de Fortaleza revela um déficit qualitativo de 531.093 imóveis, também desconsiderando a dupla contagem, subdividido em 201.764 inadequações de infraestrutura urbana, 362.241 inadequações edilícias e 65.102 inadequações fundiárias.

Partindo desses números que compõem o passivo social a partir da não efetivação ao direito à moradia digna a essa população em vulnerabilidade, consideram-se agora os dados habitacionais do Município de Fortaleza, tendo como fonte o Plano Fortaleza 2040, realizado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), que adota como parâmetros para o déficit quantitativo a inadequação e o déficit por coabitação, os quais revelam a necessidade municipal de produção de novas unidades habitacionais. Por definição adotada pelo Fortaleza 2040, a inadequação está presente em imóveis localizados em assentamentos precários, enquanto a coabitação trata do excedente do número de famílias em comparação com a quantidade de imóveis existentes em determinado assentamento. Em números absolutos, o déficit quantitativo do Município de Fortaleza totaliza 74.599 unidades habitacionais, subdivididas em 59.844 por motivo de inadequação e 14.755 por coabitação. Contudo,

---

<sup>320</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>321</sup> Id. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio\\_iInadequacao\\_2016\\_2019\\_versao\\_2.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio_iInadequacao_2016_2019_versao_2.pdf). Acesso em: 17 abr. 2022.

considerando possíveis erros na captação dos dados primários, o Plano Fortaleza 2040 projetou que o déficit quantitativo poderia alcançar o patamar de 83.934 unidades habitacionais.

Já o déficit habitacional qualitativo fortalezense detecta moradias que apresentam inadequações que englobam pelo menos uma das seguintes deficiências urbanísticas: carência de infraestrutura, adensamento excessivo, inadequação fundiária, inexistência de unidade sanitária domiciliar ou depreciação dos imóveis. Esse levantamento possui como finalidade a elaboração de políticas habitacionais complementares à construção de novas moradias e à permanência do indivíduo no território de sua identidade urbana.

Apresentados os dados do déficit habitacional de Fortaleza, torna-se imperioso compreender a política desse Município na temática habitacional, notadamente no aspecto relacionado à Regularização Fundiária Urbana. Durante a década de 2000, formou-se o arcabouço jurídico que direcionou a política habitacional do Município de Fortaleza. Logo no ano de 2001, foi aprovado, a nível federal, o Estatuto das Cidades, o qual estabeleceu novos paradigmas para a política urbana nacional. A municipalidade, em 2003, por meio da Lei Ordinária nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003, criou a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, órgão da administração indireta vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), que dentre suas diversas atribuições destaca-se aquela prevista no art. 2º, inciso VI, da citada lei: “planejar, coordenar e acompanhar as ações de regularização fundiária”. Posteriormente, no ano de 2014, a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza foi convertida na Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, por meio da Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014.

De tal sorte, a Lei nº 8.918 de 29 de dezembro de 2004, que “dispõe sobre a Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza, e dá outras providências”, instituiu, em seu artigo 5º, a estratégia “Viver Tranquilo”, com o objetivo de fomentar a regularização fundiária, urbanística e edilícia, em assentamentos precários encravados na urbe.

Por sua vez, em 2006, foi promulgada a nova Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a qual reafirmou o compromisso municipal com a implementação de políticas de regularização fundiárias, em especial em áreas ocupadas por população de baixa renda. Uma inovação relevante trazida à baila por essa normativa maior do Município de Fortaleza foi a autorização legal dada ao Município para instituir de áreas especiais de interesse social, destinadas à

implementação de programas habitacionais ou de regularização fundiária. Esse cenário vanguardista foi fruto da influência advinda da inclusão do direito à moradia como direito social em 2000, do Estatuto da Cidade em 2001 e da criação do Ministério das Cidades em 2003, o que fez esculpir na norma jurídica de maior patamar do arcabouço jurídico do Município de Fortaleza, sua Lei Orgânica.

No mesmo ano, publicou-se a Lei nº 9132, de 18 de dezembro de 2006, que constituía o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação Popular, órgão colegiado deliberativo para tratar da temática da política habitacional de interesse social. Esses dois novos institutos encontravam-se sob a égide da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza.

A seu turno, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza<sup>322</sup>, editado em 2009, após sete anos de tratativas sociais e legislativas para sua revisão, primeiro pós-Estatuto da Cidade, trata, ao longo do seu corpo normativo, da regularização fundiária, concebendo um microsistema jurídico-administrativo que institui as diretrizes e instrumentos a serem aplicados no decurso desse procedimento. Especifica-se a conceituação vanguardista apresentada pelo PDPFor quanto ao processo de regularização fundiária, que contemplaria a legitimação das ocupações informais, nas vertentes jurídica, urbanística, territorial, cultural, econômica e socioambiental, por intermédio de ação do Poder Público municipal, com o propósito de, concomitantemente, proporcionar segurança jurídica e aprimoramento do espaço urbano<sup>323</sup>.

Ademais, de modo a concretizar esse processo, o Plano Diretor listou os instrumentos jurídico-políticos apropriados para a concretização da regularização fundiária, no Município de Fortaleza, demonstrando explícita preferência por zelar pelo direito real de posse<sup>324</sup>. Por outro lado, o PDPFor de 2009 elencou, entre seus objetivos, a promoção de “regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda”<sup>325</sup>, o que denota que os esforços da administração pública municipal devem ser empreendidos por meio de “normas especiais de

---

<sup>322</sup> FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>323</sup> Art. 252 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>324</sup> Art. 256 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>325</sup> Art. 4º inciso IX da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

urbanização”<sup>326</sup>, que flexibilizam os padrões gerais de edificação, ocupação e uso do solo cidadão, com “atenção especial aos grupos sociais vulneráveis”<sup>327</sup>.

Como ação estratégica e prioritária para a meta de regularização municipal, fixou-se a exigência de preparação e execução de um “plano da política habitacional e de regularização fundiária” para o Município de Fortaleza, no prazo dois anos, a partir da entrada em vigor do PDPFor<sup>328</sup> e da qualificação do seu corpo técnico para tratar do tema de forma eficiente<sup>329</sup>.

Outrossim, o PDPFor/2009 orientou o aproveitamento das terras públicas como áreas adequadas para implementação de regularização fundiária ou de programas habitacionais de interesse social<sup>330</sup>, inclusive autorizando a concessão de terrenos do Município para “fins de moradia de interesse social” ou para “construção de obras ou instalação de serviços públicos”<sup>331</sup>.

Em termos de inovação normativa no âmbito da municipalidade, o Plano Diretor previu a instalação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que seriam setores cuja preferência de uso recairia sobre a “promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda”<sup>332</sup>. As ZEIS apresentam-se como instrumento jurídico-político<sup>333</sup> orientado a resguardar e promover direitos básicos à população de baixa renda. Por meio das ZEIS, busca-se garantir a função social da propriedade e a função social da cidade dentro do território onde o indivíduo em vulnerabilidade criou e enraizou seus laços sociais e culturais e onde Poder Público por omissão não garantiu satisfatoriamente o pacote social, urbanístico e ambiental mínimo aos cidadãos residentes nessas áreas demarcadas. Por conseguinte, conceberam-se três espécies de ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social 1<sup>334</sup>, ou ZEIS de ocupação, que tratam de assentamentos irregulares e precários habitados por população de baixa renda; Zonas Especiais de Interesse Social 2, ou ZEIS de conjunto, que se referem a conjuntos habitacionais ou loteamentos irregulares e clandestinos, povoados por população de baixa

---

<sup>326</sup> Art. 5º inciso VIII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>327</sup> Art. 5º inciso II da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>328</sup> Art. 6º inciso I da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>329</sup> Art. 6º inciso XI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>330</sup> Art. 7º inciso III da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>331</sup> Art. 8º § 1º da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>332</sup> Art. 123 e Art. 124 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>333</sup> Art. 6º, inciso VIII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>334</sup> Art. 126 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

renda<sup>335</sup>; Zonas Especiais de Interesse Social 3, ou ZEIS de vazio, que concernem a “terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados”<sup>336</sup>.

Destaca-se que, em relação às ZEIS 1 e ZEIS 2, conforme previsão legal, devem ser concebidos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), com fundamento na profícua contribuição das populações ocupantes, as quais irão nortear o processo de regularização dessas áreas, respeitando as peculiaridades de cada localidade. O conteúdo mínimo desses planos<sup>337</sup> inclui: diagnóstico da realidade local, com análises físico-ambiental, urbanística e fundiária, mapeamento de áreas de risco, identificação da oferta de equipamentos públicos e infraestrutura, caracterização socioeconômica da população e mapeamento das demandas comunitárias; normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; plano de urbanização; plano de regularização fundiária; plano de geração de trabalho e renda; plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Com efeito, o Plano Diretor instituiu e demarcou 45 ZEIS do tipo 1 (44 em 2009 e a ZEIS Lagamar acrescida em 2010) e 56 ZEIS do tipo 2, constituindo, no total, 91 ZEIS que necessitam da elaboração de PIRFs específicos. Apesar do longo transcurso temporal da efetivação das ZEIS, até 2022 somente 10 ZEIS do tipo 1 tiveram seus planos integrados de regularização fundiária concluídos, quais sejam: Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Pirambu, Pici, Poço da Draga, Praia do Futuro, Serviluz e Vila Vicentina, também conhecida como ZEIS Dionísio Torres. De fato, os PIRFs, em consonância com o art. 253 do Plano Diretor, foram elaborados por meio de parcerias entre entes públicos e privados, com destaque para as instituições de ensino superior. A Universidade de Fortaleza – UNIFOR restou responsável pelos planos das ZEIS Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro; a Universidade Estadual do Ceará – UECE responsabilizou-se pelas ZEIS Moura Brasil, Pirambu e Lagamar; e a Universidade Federal do Ceará – UFC encarregou-se dos planos das ZEIS Poço da Draga, Bom Jardim e Pici. De maneira excepcional, o PIRF da ZEIS Dionísio Torres foi produzido exclusivamente pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR.

Ressalte-se que em 2009 entrou em vigor a Lei nº 11.977, de 7 de julho, quando se inaugurou a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, por meio do capítulo III sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, em que se coloca o Município

---

<sup>335</sup> Art. 129 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>336</sup> Art. 133 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>337</sup> Art. 270 da Lei Complementar nº 62 de 2 de fevereiro de 2009.

como protagonista dos procedimentos de Regularização Fundiária Urbana através de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>338</sup>.

Em âmbito federal, no início da década de 2010, o Ministério das Cidades passou a condicionar o acesso dos Municípios à Política Nacional de Habitação, composta pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com a elaboração de um plano de habitação a nível local. Assim sendo, entre os anos de 2012-2013, formulou-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR), que confeccionou um retrato da realidade habitacional fortalezense e fixou estratégias para reduzir o déficit habitacional num prazo de 10 anos (até 2022). Considerando-se que a realocação e o reassentamento de famílias apresentam-se como ferramentas jurídicas que englobam o procedimento de regularização fundiária, o Município de Fortaleza fez publicar a Lei nº 10.328/2015, que modernizou o programa de locação social<sup>339</sup> da municipalidade.

Especificamente quanto ao Plano Habitacional de Interesse Social – PLHIS, com o fito de se adequar aos requisitos do artigo 12, da Lei Federal nº 11.124/2005, o Município de Fortaleza, por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), iniciou a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For) em 2010, para ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. O PLHIS-For foi concluído em 2013, realizando um diagnóstico quantitativo e qualitativo do déficit habitacional em Fortaleza e propondo uma estratégia de ação para conter essa mazela social.

Em relação à regularização fundiária, o PLHIS-For identifica as espécies Regularização Fundiária – Urbanização Simples, em que são demandadas obras de infraestrutura de baixa

---

<sup>338</sup> Art. 46 da Lei Federal 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; 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.

<sup>339</sup> Transferência mensal de recursos concedidos às famílias que se enquadrem nas situações previstas na Lei Municipal 10.328/2015 e que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia. A Lei é fruto de uma conquista popular e, desde a sua publicação, já foi formulada pela Prefeitura de Fortaleza por duas vezes. Fonte: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/habitacao/servico/360>.

complexidade e inexistia a necessidade de reassentamento dos ocupantes; e Regularização Fundiária – Urbanização Complexa, em que se fazem necessários o reassentamento de famílias e a implantação de um conjunto multifacetado de obras. Estatisticamente, foi detectado que 56% dos assentamentos precários de Fortaleza necessitam de urbanizações complexas para serem regularizados, enquanto 19% careciam de urbanização simples. Uma vez que inexistia à época o instituto da legitimação fundiária, criado pela Lei da Reurb, a estratégia de regularização fundiária do PLHIS-For focava-se no reconhecimento da posse, por meio do instrumento de concessão do direito real de uso, regulado pela Lei Municipal nº 9.294, de 29 de outubro de 2007.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza foi atualizado em 2016, para integrar o Plano Fortaleza 2040 (PLHIS-2040), enquanto o PLHIS-For foi pensado para reduzir o déficit habitacional em um período de 10 anos (até 2022 no caso). O PLHIS-2040 tem como objetivo geral reduzir as desigualdades sociais dentro de uma visão compartilhada de futuro construída para o Município de Fortaleza no ano de 2040.

A seu turno, em 2016, foi lançado o Plano Fortaleza 2040<sup>340</sup>, plano estratégico com perspectiva de realizar um diagnóstico completo da cidade e estabelecer estratégias e linhas de ações para alcançar os objetivos pretendidos pela visão coletiva e participativa dos cidadãos de Fortaleza. Um dos subprodutos do plano foi o “Volume 2 – Equidade social, territorial e econômica”<sup>341</sup>, cuja elaboração, em parte, foi fundamentada pelo diagnóstico do PLHIS-FOR. Nesse aspecto, o Plano Fortaleza 2040 identificou 856 assentamentos precários e estruturou estratégias, dentro de um marco temporal de 25 anos, para extirpar essa mazela social.

Inicialmente, o Plano Fortaleza 2040 identificou o seguinte diagnóstico fático habitacional: o déficit habitacional do Município totalizava 83.934 habitações, que em regra estavam localizadas em aglomerados subnormais, que segundo o PLHIS seriam 856 assentamentos precários, ocupados por 271.539 famílias, o que corresponderia a cerca de 42% da população de Fortaleza. Desses assentamentos precários: “69 estavam consolidados, 108 eram consolidáveis sem necessidade de reassentamento, 162 não eram consolidáveis e 467

---

<sup>340</sup> O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo, tendo como horizonte o ano 2040, contemplando: Plano Mestre Urbanístico, Plano de Mobilidade e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Fonte: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>.

<sup>341</sup> FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**: Volume 2 – Equidade Territorial, Social e Econômica. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=ea8bfbf0-ccf3-4987-84e7-9967eaa39a3d>. Acesso em: 17 abr. 2022.

seriam consolidáveis com reassentamento”<sup>342</sup>. Diante de tal realidade urbana imposta, o Plano passa a projetar a “cidade que queremos”, ou seja, o objetivo final almejado, o qual se caracteriza pela construção de uma cidade que proporcione a universalização de acesso aos direitos sociais, territoriais e econômicos, por meio da plena integração dos núcleos urbanos informais ao sistema urbano municipal.<sup>343</sup>

De fato, o Plano Fortaleza 2040, apesar de ressaltar o relevante peso jurídico-administrativo do ato de titulação da posse ou da propriedade, insta a municipalidade a entender a regularização fundiária como um procedimento que envolve, concomitantemente, as esferas urbanística, ambiental, social e jurídica<sup>344</sup>. Assim, adota a visão de que a implementação de um planejamento territorial que priorize a concretização do direito à moradia digna deve ser tratada de forma conjunta e transversal entre as diversas pastas que compõem a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Firmado o diagnóstico, é estabelecida a meta final; traçam-se planos e estratégias de modo a pavimentar o trajeto que interliga a realidade posta e a realidade pretendida. No contexto desta tese, destacam-se dois planos: o primeiro seria o Plano de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de reduzir o “déficit habitacional e requalificar 100% dos assentamentos precários de Fortaleza, dotando-os de boas condições de habitabilidade, conectividade e acesso a oportunidades de emprego e renda”, que seria alcançado por intermédio da realização da urbanização de assentamentos precários, da execução de melhorias habitacionais e da construção de novas unidades habitacionais. Pretende como resultado efetivo “debelar o déficit habitacional de 1.085 mil pessoas até 2040; Construir, com aquisição de terras, 83.934 habitações de interesse social (HIS); Urbanizar 218.699 HIS; Realizar melhorias em 44.060 habitações”<sup>345</sup>. O segundo seria o Plano de Regularização Fundiária, que, mediante a promoção da regularização em assentamentos precários, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e condomínios, teria como objetivo obter como produto regularizar 145.601 HIS<sup>346</sup>.

Ulteriormente, no ano de 2017, entrou em vigor o Novo Marco Legal da Reurb, a Lei Federal nº 13.465, de 2017, em que o Município assume definitivamente o protagonismo da

---

<sup>342</sup> FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**: Volume 2 – Equidade Territorial, Social e Econômica, p. 8.

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>344</sup> A regularização fundiária remete à ideia do “papel da casa”, contudo o governo municipal deve se pautar pela essência do conceito, composto pelos quatro vértices – regularização jurídica, regularização urbanística, regularização ambiental e regularização social –, todos entrelaçados em prol do desenvolvimento saudável da cidade. In: FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**: Volume 2 – Equidade Territorial, Social e Econômica, p. 26.

<sup>345</sup> FORTALEZA, **Plano Fortaleza 2040**: Volume 2 – Equidade Territorial, Social e Econômica, p. 14.

<sup>346</sup> *Ibid.*, p. 15.

estruturação, processamento e concretização da Reurb<sup>347</sup>, principalmente ante os núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda, a Reurb-S. Nesse momento, a cidade de Fortaleza, por meio da Lei nº 10.639, de 6 de novembro de 2017, autoriza o Executivo Municipal a fazer uso dos instrumentos de concessão de direito real de uso – CDRU e concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, em favor dos ocupantes de imóveis públicos construídos ou adquiridos no âmbito da Política Nacional de Interesse Social de Fortaleza.

Nesse sentido, cabe destacar a mudança paradigmática implementada pela administração municipal quando da regularização fundiária do conjunto Planalto Universo<sup>348</sup>, em 2017, momento em que a administração concretizou, de forma sistemática, a primeira transferência efetiva de propriedade de imóvel público, por meio do instrumento da outorga de propriedade<sup>349</sup>, uma vez que o modelo antes adotado se restringia a regularizar a posse dos ocupantes por meio do devido registro imobiliário sendo feito em cartório.

Nesse cenário, o Município de Fortaleza, dentro do seu Programa Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social, no período de 2017 a 2020, regularizou 14.014 imóveis<sup>350</sup> de famílias de baixa renda, em que o dito “papel da casa” foi entregue através dos instrumentos CUEM e CDRU. Por outro lado, ainda como política pública voltada à regularização fundiária de população em vulnerabilidade socioeconômica, foram executadas 2.361 melhorias habitacionais em residências de famílias de baixa renda encravadas nos assentamentos precários de Fortaleza.

De igual modo, ressalta-se que foram efetivadas 10 das 45 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), consideradas prioritárias; seus Conselhos Gestores foram instituídos e seus

---

<sup>347</sup> “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”. In: BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

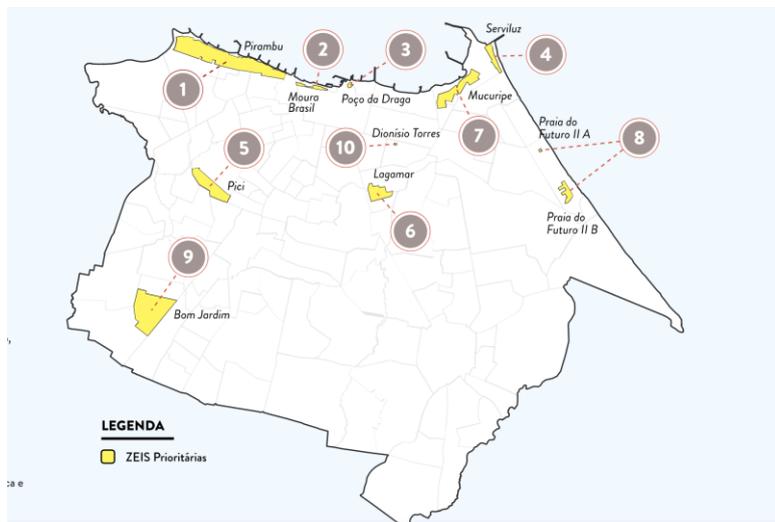
<sup>348</sup> “Antes, elas recebiam apenas um termo de permissão de moradia da casa. Nesse momento, as famílias passaram a ter a habitação registrada no cartório, em especial no nome das mulheres. Para Eliana, ‘a escritura da casa reflete o sentimento dessas famílias. “Elas têm pautado na Habitafor a questão da regularização fundiária”’, afirmou. Fonte: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-regulariza-imoveis-no-conjunto-planalto-universo>.

<sup>349</sup> Art. 6º da Lei Municipal nº 10.639, de 6 de novembro de 2017.

<sup>350</sup> FORTALEZA. **Relatório do Plano Fortaleza 2040: 2017-2020** / Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza: IPLANFOR, 2020. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4af15515-7476-4548-9e6b-39058280417>. Acesso em: 17 abr. 2022.

Planos Integrados de Regularização Fundiária foram elaborados e aprovados pela comunidade afetada.

Figura 8 – ZEIS de Fortaleza



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor)<sup>351</sup>.

Além disso, no ano de 2020, ano eleitoral, os candidatos aos cargos de prefeito da capital cearense, por força da legislação eleitoral<sup>352</sup>, apresentaram seu Plano de Governo, com suas metas e propostas a serem desenvolvidas, se eleitos fossem, nas mais diversas políticas públicas de competência municipal. Uma carta de intenções registrada perante a Justiça Eleitoral, mas que a rigor não vincula o candidato, mas serve de baliza moral a ser avaliada pela população.

Nesse sentido, o então candidato e hoje Prefeito de Fortaleza José Sarto comprometeu-se a executar um grande programa de regularização fundiária, o maior da história fortalezense, que contemplaria 40 mil famílias de baixa renda com o “papel da casa” no período de 2021 a 2024. Para tanto, foi criado um Grupo de Trabalho (GT ReurbFor)<sup>353</sup> com multissetoriais, no caso Secretaria Municipal de Habitação (HABITAFOR), Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). O GT ReurbFor ficou responsável pelo estudo, aprimoramento e proposição de minuta legislativa e decreto regulamentador sobre Regularização Fundiária Urbana no Município de Fortaleza. Ao final, o GT ReurbFor irá apresentar ao Chefe do Poder Executivo a proposta legislativa da

<sup>351</sup> FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Zonas Especiais de Fortaleza** – Zeis prioritárias. Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>352</sup> Art. 11, § 1º, inciso IX da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>353</sup> PORTARIA CONJUNTA Nº 01/2022 – SEUMA/HABITAFOR/PGM/SEPOG. Publicada no Diário Oficial do Município de Fortaleza, em 30 de junho de 2022.

institucionalização de um Marco Legal da Reurb em Fortaleza, com o objetivo geral de regulamentar os processos de Reurb existentes e alavancar os novos processos de Reurb, tudo em consonância com a Lei da Reurb, e com o Decreto Federal nº 9.310, de 2018.

De outra banda, os projetos de regularização fundiária com aporte financeiro do Governo Federal foram esvaziados após o fim do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa, Minha Vida no ano de 2019 em todo Brasil, e em Fortaleza não foi diferente. Com a criação do agora Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), foi criado um programa que versa atuar nos variados feixes da política habitacional, com o Programa Casa Verde Amarela, criado por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que foi convertida na Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Por meio da Portaria nº 3.261, de 20 de dezembro de 2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional firmou o calendário de recepção, seleção e contratação de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Em relação ao Município de Fortaleza, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, foram contemplados nove projetos, que juntos beneficiarão 3.363 famílias, por meio da Portaria nº 899, de 25 de março de 2022, que divulgou o resultado da seleção do Programa. À luz da verdade, os processos de Reurb-S selecionados pelo MDR ainda não foram contratados nem tampouco iniciados<sup>354</sup>.

#### *2.4.1 Marco legal da Reurb em Fortaleza: Lei Complementar Municipal nº 344, de 30 de setembro de 2022*

Em 30 de setembro de 2022, foi publicada a Lei Complementar Municipal nº 344, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza, definindo as diretrizes e os procedimentos voltados para a incorporação dos assentamentos informais ao território formal da cidade alencarina. De fato, a Lei Complementar supracitada representa o primeiro marco legal da Reurb em Fortaleza, orientando uma política de regularização fundiária que inclui dentre seus objetivos reduzir o déficit habitacional quantitativo e qualitativo no Município, concedendo segurança da posse e condições dignas de moradia às famílias que convivem com a precariedade habitacional.

---

<sup>354</sup> Informação de referência em 25 de agosto de 2022 às 19h10.

A rigor, a legislação foi aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza em 28 de setembro de 2022 sob a denominação de Projeto de Lei Complementar nº 37/2022, objeto da Mensagem do Chefe do Poder Executivo nº 46/2022, nos termos do art. 83, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, sob vários fundamentos, mas que se destacam:

[...] mostra-se fundamental a criação de um marco legal da regularização fundiária no Município de Fortaleza, alinhado com a política de desenvolvimento urbano e a política habitacional, fortalecendo a regularização fundiária como uma dentre as prioridades da gestão municipal. Assim, pretende-se, com o presente projeto de lei, além de reduzir o déficit municipal e integrar a política de regularização fundiária com os objetivos da política de desenvolvimento urbano, simplificar os procedimentos administrativos da Reurb no Município de Fortaleza e conferir maior segurança jurídica e transparência em seu processamento, aprovação e implementação. Ressalta-se embora a ausência da regulamentação municipal não represente um óbice para o processamento da Reurb, haja vista a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, o presente projeto de lei tem o escopo de suprir as lacunas legislativas presentes na norma federal e solucionar as controvérsias jurídicas existentes, que ocasionaram o questionamento da constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Federal.<sup>355</sup>

Ressalte-se, ainda, que a Mensagem do Chefe do Poder Executivo em comento foi encaminhada com o respectivo pedido de tramitação em regime de urgência, com fulcro no art. 48 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que emprega celeridade máxima no rito do processo legislativo daquela casa parlamentar. Diante desse cenário, com uma emenda do relator, Vereador Jorge Pinheiro, aprovada pela Comissão Conjunta de Constituição, Justiça e Política Urbana e Meio Ambiente<sup>356</sup>. Embora a emenda da Comissão tenha alterado seis trechos da legislação, as modificações não impactaram significativamente o sentido do texto originalmente encaminhado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza à Câmara Municipal, uma vez que tão somente visam ampliar o acesso das entidades religiosas ao procedimento de regularização fundiária. A rigor, as alterações aprovadas pela Câmara Municipal de Fortaleza concentraram-se nos artigos 29 e 31 da legislação, com a retirada da consulta pública, a ampliação do prazo para correção dos vícios na documentação necessária para o requerimento da Reurb e a inclusão das atividades religiosas no rol das entidades atendidas pela concessão gratuita.

---

<sup>355</sup> FORTALEZA. **Mensagem nº 46, de 26 de setembro de 2022.** Encaminha projeto de lei complementar que dispõe sobre a Regularização fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/7973>. Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>356</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Vereadores aprovam projeto que regulariza áreas de moradia na capital.** Publicada em 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/09/28/vereadores-aprovam-projeto-que-regulariza-areas-de-moradia-na-capital/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

De outro lado, a Lei Complementar nº 334/2022 foi sancionada pelo Prefeito Municipal José Sarto Nogueira em 30 de setembro de 2022, em um evento de lançamento do programa ReurbFor, que consistirá em uma parceria com universidades e organizações sem fins lucrativos para a regularização de 30 mil unidades habitacionais em Fortaleza, impulsionando a política municipal de regularização fundiária, que ganha novos contornos com o marco legal<sup>357</sup>.

Não obstante, a promulgação da Lei Complementar nº 334/2022 representou um esforço conjunto da Administração Pública Municipal em acelerar a política de regularização fundiária de Fortaleza, alinhada com a política habitacional e com a política de desenvolvimento urbano. O processo de elaboração do marco legal da Reurb em Fortaleza foi coordenado por um Grupo de Trabalho integrado por representantes da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR), da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e da Procuradoria-Geral do Município (PGM), contando ainda com contribuições do Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR).

A legislação municipal contou, ainda, com as contribuições e observações da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE) em reunião realizada em 26 de junho de 2022. Ademais, o marco legal da Reurb em Fortaleza congregou a participação de atores da sociedade civil por meio do processo de escuta, ainda em sua elaboração, do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), dos Escritórios de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA) e Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL) e da Comissão de Regularização Fundiária da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Ceará (OAB/CE), em reunião de apresentação ocorrida em 27 de julho de 2022.

Outrossim, antes de ser encaminhada para a Câmara Municipal de Fortaleza, a minuta do projeto de lei que resultou na Lei Complementar nº 334/2022 foi submetida ao Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada com o intuito de discutir a política habitacional do Município. Em certa medida, o projeto de lei enviado para a Câmara Municipal foi aprovado perante o COMHAP em 21 de setembro de 2022, com algumas alterações propostas pelos movimentos sociais e populares, dentre as quais se destacam: a análise do núcleo familiar para determinar a

---

<sup>357</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Prefeito José Sarto sanciona lei do ReurbFor, programa para acelerar regularização fundiária na Capital.** Publicada em 30 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-jose-sarto-sanciona-lei-do-reurbfor-programa-para-acelerar-regularizacao-fundiaria-na-capital>. Acesso em: 12 nov. 2022.

renda familiar para fins de classificação da Reurb, nos casos de coabitação; a inclusão das zonas especiais de interesse social (ZEIS) como instrumento de regularização fundiária; e a previsão de instâncias participativas para acompanhar a regularização fundiárias em ZEIS cujos Conselhos Gestores ainda não tenham sido devidamente eleitos.

Em uma análise geral, a Lei Complementar nº 344/2022 representou um grande avanço para a política de regularização fundiária em Fortaleza. De acordo com a mensagem encaminhada para a Câmara Municipal de Fortaleza, a Lei Complementar, além de definir as diretrizes a serem observadas pelo Município, teve o objetivo de simplificar e sistematizar o procedimento administrativo da Reurb, trazendo maior segurança jurídica e transparência para todos os envolvidos, dentre eles o Poder Público, os requerentes, os beneficiários e os Cartórios de Registro de Imóveis.

A legislação municipal teve, ainda, a finalidade de suprir as lacunas legislativas existentes na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, solucionando as controvérsias jurídicas que levaram ao questionamento da constitucionalidade de diversos pontos da norma federal perante o Supremo Tribunal Federal (STF), como a regularização fundiária em unidades de conservação e áreas de preservação ambiental.

Assim, a Lei Complementar Municipal nº 344/2022 incorpora as disposições gerais da legislação federal naquilo em que se faz necessária, mas delimita minuciosamente as obrigações de cada sujeito envolvido na regularização fundiária e adapta as normas para a realidade urbana do Município de Fortaleza. Dentre as inovações trazidas pela legislação municipal, pode-se destacar a determinação de um número mínimo de unidades imobiliárias que constituem em núcleo urbano informal, a partir da análise dos assentamentos precários consolidados demarcados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Além disso, a legislação municipal define as responsabilidades de cada sujeito envolvido na regularização fundiária na hipótese de Reurb Mista, em que há a coexistência de ambas as modalidades de Reurb, e incorpora a possibilidade de dividir a Reurb em fases, de acordo com as características físicas, urbanísticas e ambientais da área regularizada, facilitando o processamento da regularização fundiária em regiões dotadas de maior infraestrutura urbana.

Outrossim, merece destaque no marco legal municipal a previsão de que os recursos auferidos com a Reurb-E serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social com a finalidade de custear a regularização de áreas de baixa renda. Ademais, a legislação

possibilita a regularização das entidades do terceiro setor e das organizações religiosas que ocupam áreas públicas, dando prioridade ao uso de instrumentos como a concessão gratuita, com a opção de compra facilitada.

Outro ponto a ser destacado é a inclusão das zonas especiais de interesse social (ZEIS), importante instrumento de política urbana no Município de Fortaleza. Segundo prevê a legislação municipal, a regularização fundiária de áreas inseridas em ZEIS deverá ser comunicada ao Conselho Gestor ou outro órgão de controle social e naquelas cujo Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) tenha sido elaborado deverá observar as diretrizes e os projetos de intervenção constante do projeto. Além disso, constatada a necessidade de reassentamento no âmbito da Reurb, as soluções devem ser pactuadas com as comunidades por meio de processos participativos.

Desta feita, nota-se que a Lei Complementar nº 344/2022 trouxe inovações importantes com relação à Lei Federal nº 13.465/2017 e ajustadas ao Município de Fortaleza, representando um esforço na ampliação e desenvolvimento da política de regularização fundiária municipal, que conta com a contribuição de diversos órgãos da Administração Pública Municipal.

## 2.5 Reurb como alternativa capaz de promover a consertação dos núcleos urbanos informais e precarizados nas cidades brasileiras

Ficou consignado no início desta seção que se buscaria responder à questão nodal desta cena: *As políticas públicas de regularização fundiária apresentam-se como alternativa capaz de promover a consertação dos núcleos urbanos informais e precarizados nas cidades brasileiras?*

Sem titubear, conclui-se que sim. A rigor, a Reurb aglutina medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais aplicadas aos núcleos urbanos informais e precarizados que, unidas, são capazes de inserir essa porção do território outrora esquecida ao ordenamento territorial urbano.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a Regularização Fundiária Urbana, a Reurb, tem relação direta com a garantia ao patamar mínimo civilizatório do indivíduo sob duas óticas distintas, mas não vistas isoladamente: a) componente, em si, do patamar mínimo civilizatório, pois o direito à moradia digna traduz-se na dignidade humana do cidadão; e b) apresenta-se como o *locus* no qual os direitos e garantias fundamentais são vivenciados ou negligenciados.

A esse propósito leciona Souza<sup>358</sup> ao afirmar que “quando se deseja conhecer uma realidade, deseja-se conhecer aquilo que a explica: do que ela se compõe, que forças a mantêm, como chegou ela a ser o que é etc.”. Partindo dessa premissa, reafirma-se a pertinência da análise dos meandros da vida dos moradores dos variados assentamentos precários espalhados pelas grandes e médias cidades no mundo, em especial as favelas brasileiras, haja vista que as características das adversidades físicas e sociais se apresentam com intensa similitudes.

Nota-se que a realidade de descaso público vivenciada nas favelas e demais assentamentos precarizados nas cidades é persistente e crescente, pois o fosso social somente aumenta e as dificuldades dos moradores tendem a crescer à medida que as mazelas urbanas não são enfrentadas pelo Poder Público com a garantia do patamar mínimo civilizatório – direitos sociais – aos cidadãos dessas áreas.

De logo, necessita-se dimensionar a mancha geográfica que os assentamentos informais ocupam no território brasileiro. Hoje no Brasil existem 13.151 favelas mapeadas, as quais

---

<sup>358</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade** – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 90.

correspondem a 5 milhões de domicílios, povoados, estimadamente, por 17,1 milhões de pessoas<sup>359</sup>. Com igual importância, trazendo à tona uma perspectiva humana para essa mazela urbana, cabe-se enfatizar que a face das favelas pode ser representada por uma mãe solteira da etnia negra<sup>360</sup>, uma vez que 67% dos moradores dessas ocupações são negros, representando 11,5 milhões de pessoas, das quais 8,7 milhões de mulheres e 21% dos lares são encabeçados por mães solteiras, segundo os dados trabalhados pelos institutos Data Favela e Locomotiva, no estudo “Economia das Favelas – Renda e Consumo nas Favelas Brasileiras”, encomendada pela Comunidade Door.<sup>361</sup>

Destaca-se, ainda, que a efetivação do direito à moradia digna, em especial para aqueles indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica encravados em núcleos urbanos informais precarizados, perpassa pela emergência em promover políticas públicas de regularização fundiária, haja vista que o Poder Público tem o dever-poder de atuar diretamente na garantia à dignidade humana e na correção das desigualdades sociais, econômicas, culturais e de acesso à terra urbanizada.

Com efeito, quando se defrontam as locações habitacionais e o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como as bases de dados de incidência das principais chagas urbanas – violência urbana, doenças arboviróticas, falta de serviços públicos essenciais (educação, saúde, capacitação para trabalho) – e a locação dos assentamentos precários, percebem-se a confluência explícita entre a falta de desenvolvimento humano e o modelo de produção desigual da urbe.

Nessa linha de raciocínio, denota-se que a população inserida em assentamentos precários que não possuam acesso aos direitos sociais básicos tem suas liberdades comprometidas diretamente. Salienta-se, ainda, que os direitos sociais, sobretudo a moradia digna e os direitos

---

<sup>359</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação Preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Nota técnica 01/2020: 19 de maio de 2020. Ministério da Economia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

<sup>360</sup> MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira. São Paulo: Gente Liv, 2016.

<sup>361</sup> BOEHM, Camila. Moradores de favelas movimentam R\$ 119,8 bilhões por ano: Brasil tem 13,6 milhões de pessoas morando em comunidades. **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2020-01/moradores-de-favelas-movimentam-r-1198-bilhoes-por-ano>. Acesso em: 11 out. 2022.

à cidade, têm ligação direta com a promoção do capital humano tão necessário para o desenvolvimento sustentável (crescimento econômico e desenvolvimento humano).

Por fim, afirma-se que a promoção das políticas de Regularização Fundiária Urbana, notadamente as de interesse social, guarda relação direta com a garantia da dignidade humana, como efetivação da justiça social, o que resulta na conjugação do crescimento econômico e do desenvolvimento humano na seara urbana e na vida dos seres urbanos.

### 3 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (OODC) E DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO DO SOLO (OOAU) COMO MEIOS DE CAPTURA DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA

Parte-se do entendimento base de que as cidades estão em constante mudança, são lugares de vida e de trocas onde se transpassam uma multiplicidade de necessidades e de usos sociais, em que nenhum componente escapa a uma transformação. Entende-se que as revoluções são diversas, múltiplas e obrigam a interrogar mais profundamente acerca das diversas questões urbanas. Compreender a urbe em transição, complexa e interdependente, exige pensar e repensar os vínculos entre sociedade e território cidadão. Dessa forma, ao analisar o ambiente urbano nas suas distintas escalas, considera-se uma realidade de conflitos, valores, indivíduos diversos, interesses, normas, planos, legislações que estabelecem um mínimo caminho de decisão.

As problemáticas não são novas, são historicamente ocasionadas, reafirmadas e realizadas: fragmentação social, segregação espacial, especulação imobiliária, degradação de entornos, perda de patrimônio, falta de acesso a serviços, propriedade e territórios, logo uma demanda de necessidades urbanas históricas que se intenta solucionar com instrumentos em regime de exceção criados para efetivar novas políticas urbanas, de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade.

Como se caracterizou nas cenas antecedentes, pode-se notar que a realidade de descaso público, vivenciada nas favelas e demais assentamentos precarizados nas cidades, é persistente e crescente, pois o fosso social aumenta e as dificuldades dos moradores tendem a crescer na medida em que mazelas urbanas – violência, gravidez na adolescência, altas taxas de desemprego, doenças arboviróticas, etc. – não são enfrentadas pelo Poder Público, por meio da garantia do patamar mínimo civilizatório<sup>362</sup> – direitos sociais – aos cidadãos dessas áreas, em

---

<sup>362</sup> POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico**: Direito Constitucional nas relações econômicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

especial os metadireitos fundamentais: vida, saúde e moradia, uma vez que esses direitos se caracterizam como supradireitos por sua ligação intrínseca à vida do indivíduo.

Por outro lado, afirma-se que os cidadãos residentes nas áreas pertencentes à “Cidade Oficial” dispõem de aparato urbanístico e políticas públicas capazes de oportunizar melhor qualidade de vida àqueles indivíduos, haja vista que suas capacidades são plenamente acessíveis. De fato, o Estado tem o mister de oportunizar – de forma equânime – aos indivíduos de toda a teia urbana as condições necessárias a uma vida digna e condizente com os corolários fundamentais da dignidade da pessoa humana. Com efeito, a produção das cidades guarda referência direta com a forma com que os decisores urbanos e os diversos atores sociais apropriam-se dos seus lugares e lidam com as dificuldades culturais, sociais e econômicas dessas áreas, pois a cidade e sua população detêm as condições para tornar regiões de desvalia urbana em proeminentes culturais e econômicos.

Os artigos 182 e 183 da CF/1988, bem como os instrumentos esculpidos no Estatuto da Cidade, têm grande potencial transformador das bases sociais urbanas, mas se encontram desrespeitados por ato omissivo ou comissivo do Poder Público perante a população mais carente (e mais numerosa) do país. Ressalte-se, ainda, que o Brasil é compromissário da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que declarou ao mundo a necessidade de erradicar a pobreza, em especial a pobreza extrema, como desafio e requisito para construir um desenvolvimento sustentável global. Dentre esses, tem-se o ODS 11, a ODS das Cidades e das Comunidades Sustentáveis, em que estão consignadas ações a serem implementadas com o escopo de tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Entretanto, sabe-se que o protagonismo da política urbana e dos rumos do planejamento urbano atribuídos por força constitucional e infraconstitucional ao Município foi inversamente proporcional ao efetivo suporte financeiro para dar sustentação e implementação de políticas públicas garantidoras do pacote mínimo civilizatório, em especial a moradia digna, bem como a efetivação da função social da cidade, notadamente aos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica. Dessa forma, cabe ao Município, para além de pugnar por uma reforma do pacto federativo, empregar formas inteligentes e alternativas para buscar reforçar os cofres da fazenda pública municipal a fim de dar cabo da complexa missão constitucional.

A propósito, o Estatuto da Cidade e os planos diretores determinam a criação de mecanismos de controle social e participação popular para todas as políticas urbanas, bem como

dispõem de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a respectiva recuperação para a coletividade da mais-valia imobiliária resultante da ação do Poder Público; no caso, entende-se que a flexibilização de regramentos urbanísticos constitui uma das variadas formas de intervenção estatal na propriedade e no direito de construir.

De fato, o Poder Público municipal tem o mister de transmutar-se da posição de ente passivo e de intervenções isoladas, para um ator proativo no planejamento urbano, em que se avalia quais possibilidades de desenvolvimento e estruturação urbana do Município seriam de interesse da cidade, notadamente por meio de instrumentos jurídicos e políticos de captura e redistribuição dos benefícios da urbanização em favor de indivíduos e áreas precarizadas das urbes brasileiras.

Os instrumentos de captura, recuperação e redistribuição da mais-valia fundiária urbana são diversos, contudo esta tese elege para estudo as Outorgas Onerosas Urbanísticas, sobretudo a outorga onerosa do direito de construir, e a outorga onerosa de alteração de uso. Deve-se registrar que, além de outros instrumentos, as Outorgas Onerosas Urbanísticas revelam-se instrumentos de política urbana adequadas para perseguir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade), bem como para recuperação dos investimentos do Poder Público que resultem na valorização de imóveis urbanos (art. 2º, inciso XI do Estatuto da Cidade), considerando que o Poder Público tem o “dever-poder” de recuperar e redistribuir a mais-valia como forma de compensação e garantir um reequilíbrio do desenvolvimento urbano, podendo ser aplicado tanto nas hipóteses de ampliar o potencial construtivo do solo-beneficiado, de transformação de áreas rurais em áreas urbanas ou ainda em alteração de usos conforme permitidos pela legislação municipal.

Ademais, o fundamento que ampara a aplicação dos instrumentos das Outorgas Onerosas Urbanísticas pelos Municípios decorre da sua própria definição legal, dos objetivos e diretrizes apresentados no Estatuto da Cidade, além de estar em plena consonância com todos os preceitos do desenvolvimento sustentável no meio urbano, com a finalidade de atender aos interesses da coletividade, para construção de cidades mais justas, igualitárias, humanas, que levem em consideração a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Além disso, as Outorgas Onerosas Urbanísticas têm respaldo no princípio da função social da propriedade e da cidade, que impõe a obrigação de utilização do imóvel mediante a observância do interesse coletivo definido pelo Poder Público, a fim de alcançar o desenvolvimento urbano em benefício comum e os efeitos desejados para o exercício da cidadania para todos viverem com dignidade e terem acesso à moradia, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.

Deve-se também perceber que, por meio da contrapartida prestada pelo beneficiário da alteração de uso ou do direito de construir, o Município tem a condição não apenas de recuperar os investimentos realizados pelo Poder Público na urbanização, como também de devolver à coletividade parte da valorização imobiliária – proporcionada ao proprietário do imóvel que teve o uso de um imóvel alterado ou potencial construtivo elevado por força da legislação urbanística –, por meio da execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, da constituição de reserva fundiária, de ações de ordenamento e direcionamento da expansão urbana, da implantação de equipamentos urbanos e comunitários, da criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, da criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, da proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico e em especial através de programas de regularização fundiária, objeto desta tese.

A partir das falas antecedentes, afirma-se que a cena atual tem o objetivo de discorrer sobre os contornos jurídicos e políticos dos instrumentos urbanísticos de recuperação da mais-valia fundiária no Brasil, notadamente as outorgas onerosas do direito de construir (OODC) e a outorga onerosa de alteração de uso (OOAU). Esses institutos guardam relação direta com os princípios constitucionais da função social da propriedade urbana, da função social e em especial do princípio infraconstitucional da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos esculpida no Estatuto da Cidade.

Dessa forma, entende-se basilar chegar ao final desta seção com a resposta à seguinte questão: *As Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) imprimem a emergência da alteração da lógica de produção desigual das cidades, por meio de negócios urbanos fundados na supremacia do interesse social e da função social da cidade?*

### **3.1 Noções introdutórias sobre a captura para a coletividade da mais-valia fundiária urbana**

Preambularmente, necessita-se trazer a conceituação do que seria “mais-valia fundiária urbana” e depois sobre os mecanismos orientados a capturá-la. Primeiro, sobre a conceituação de “mais-valia”, que tem seu nascedouro no pensamento econômico e na teoria crítica do capitalismo de Karl Marx, notadamente no livro “O Capital: crítica da economia política”<sup>363</sup>, onde a mais-valia apresenta-se como a forma de exploração advinda do capitalismo. Desde logo, afirma-se que este capítulo não se aprofunda nas correntes filosóficas, teses e antíteses dos modelos econômicos defendidos por Karl Marx e seus críticos, mas sim sobre os contornos que forjaram o conceito de mais-valia como categoria do valor-trabalho defendida pelo teórico alemão. Dito isso, frisa-se que Marx, no início dos seus escritos, relaciona a mais-valia com a formação do capital e a força de trabalho, assim sendo se caracteriza pelo excedente advindo da diferença entre o valor do produto e o valor do capital despendido no processo de produção. Em suma, o trabalhador é remunerado por sua força de trabalho empregada no processo de produção, contudo, em comparação, a compensação financeira recebida pelo trabalhador encontra-se em uma razão de grandeza inferior ao esforço empregado para realizar o serviço demandado. Assim, o capitalista (empregador) captura “sozinho” os frutos desse excedente a que Marx atribui o nome de mais-valia<sup>364</sup>. Nesse sentido, Marx defende que os trabalhadores rompam o sistema e possam recuperar parte dessa mais-valia, com o escopo de corrigir a assimetria intrínseca ao capitalismo<sup>365</sup>.

Diante dessas colocações, conclui-se que a mais-valia na visão marxista consiste no excedente da diferença entre valor despendido no processo de produção da mercadoria (excetuando o material) e o valor resultante da mercadoria, em que no sistema capitalista esse excedente-lucro é capturado tão somente pelo capitalista e não partilhado com o trabalhador, gerando o acúmulo do capital, o ciclo vicioso de assimetria social e a conseqüente luta de classes<sup>366</sup>. Ao elaborar sua teoria, Karl Marx desenvolveu a temática da mais-valia aplicada à relação com a terra, especificamente no Livro III de “O Capital”, onde a teoria da renda fundiária foi concebida. Sem avançar sobre os conceitos de renda e valor trazidos por Marx a partir do cotejo dos escritos de David Ricardo<sup>367</sup> e Malthus<sup>368</sup>, a teoria da renda fundiária

<sup>363</sup> MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**, Livro 1. (O Processo de Produção do Capital), v. 2. Trad. Reginaldo Sant’Anna. 21 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>364</sup> LOYOLA, Paulo Ricardo Gontijo. Valor e mais-valia: examinando a atualidade do pensamento econômico de Marx. **Argumentos – Revista de Filosofia**, Fortaleza, ano 1, n. 2, p. 131-138, jul./dez. 2009, p. 131-132.

<sup>365</sup> BERNARDO, João. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo: Cortez, 1991, p. 25-26.

<sup>366</sup> BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 361.

<sup>367</sup> RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: LeBooks, 2018.

<sup>368</sup> MALTHUS, T. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

marxista como um dos pilares do sistema da economia política<sup>369</sup>, em suma, entende que a renda da terra constitui-se *in totum* mais-valia, haja vista ser fruto do excedente do trabalho capturado pela classe dos capitalistas (proprietários das terras) e não pago por quem produziu (classe trabalhadora). À luz da teoria marxista, a renda fundiária não é inerente ao solo<sup>370</sup>.

A partir dessas afirmações e afastando-se das críticas sobre modelos econômicos e teorias da renda fundiária, e por sua vez aproximando-se do conceito de mais-valia ligado à valorização da terra, notadamente a terra urbana, discorre-se sobre mais-valia fundiária urbana (MVFU) como aquela valorização excedente do solo urbano a partir de externalidades positivas, em especial aquelas realizados pelo Poder Público ou delegado por este, seja por intermédio de obras de infraestrutura ou por meio do manejo de parâmetros urbanísticos que ampliam as capacidades – através da alteração de uso, das formas de ocupação, do aumento do potencial construtivo, etc. – originalmente dispostas ao imóvel-recebedor previsto na legislação urbanística local.

Nesse sentido, passa-se a estudar as variadas formas de incremento do valor da terra que advêm diretamente da ação do Estado, no caso da municipalidade, quando do mister de oferta de infraestrutura e serviços públicos essenciais, bem como da implementação de benesses urbanísticas, formas que influenciam na dinâmica dos preços da terra urbanizada<sup>371</sup>. Frisa-se que as decisões urbanísticas intentadas pelo Poder Público incrementam o valor da terra, cujo acréscimo não foi produzido pelo indivíduo-proprietário daquele imóvel-recebedor, mas sim fruto da pujança de toda coletividade. Dessa forma, esse incremento afigura-se como uma “mais-valia fundiária urbana”, pois apresenta-se como fruto do excedente produzido pela municipalidade, por meio da decisão urbanística do Poder Público.

De tal sorte, o Poder Público dispõe de um cabedal de instrumentos capazes de capturar parte desse incremento na valorização da terra urbana, bem como de outro tanto de instrumentos dirigidos a redistribuir essa “mais-valia fundiária urbana” para porções do território citadino

---

<sup>369</sup> LENZ, Maria Heloisa. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. **Encontro Nacional de Economia Política. Anais**. João Pessoa: SEP, 2008. 1 CD-ROM, 2008, p. 18.

<sup>370</sup> BOTELHO, Adriano. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. **GEOgraphia**, v. 10, n. 19, p. 24-45, 2008, p. 26.

<sup>371</sup> FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. 266 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999, p. 83.

que se apresentam como mais frágeis urbanisticamente, corrigindo as assimetrias urbanísticas e ambientais dispostas nas cidades brasileiras<sup>372</sup>.

De forma mais específica, o Estatuto da Cidade estabelece mecanismos formais de captação e controle da mais-valia urbana, reconhecendo as consequências fáticas oriundas da implementação de obras públicas e dos estímulos administrativos ao desenvolvimento de certas áreas da cidade, que acabam por gerar valorizações imobiliárias em uma tendência exponencial. Outrossim, as ações de captura são de titularidade do Poder Público municipal, tendo em vista a responsabilidade legislativa e executiva desse ente federativo em regular o uso e a ocupação do solo urbano. Pormenorizando o exemplo da realização de obras públicas, percebe-se que o financiamento para tais edificações e seus consequentes modificações do espaço urbano dependem, em regra, de aportes do erário municipal, cujos cofres são provisionados pela arrecadação tributária de competência do Município. À vista disso, os melhoramentos urbanos interferem diretamente no valor da terra, gerando um ganho de renda para o particular, que fora financiado pela coletividade.

A rigor, a organização administrativa nacional, conforme determinada pela Constituição de 1988, atribui ao Estado brasileiro funções que vão além do Estado mínimo, preconizado pelo pensamento liberal econômico, uma vez que imputa aos entes federados obrigações de fornecerem, de acordo com sua respectiva competência, serviços públicos básicos, como educação, saúde, moradia e os demais itens que compõem o rol de direitos sociais. Esses encargos implicam, conseqüentemente, um dever de gastos para o setor público e na premente necessidade de financiamento para essas despesas. O modelo constitucional dirigente e compromissório, selecionado como norte para a Constituição Cidadã, tratou-se de uma decisão consciente da Assembleia Nacional Constituinte para o modelo político-jurídico<sup>373</sup> a ser adotado no Brasil, instituindo o dever-poder do Poder Público municipal de efetivar mecanismos jurídico-administrativos (tributários e urbanísticos) capazes de capturar a mais-valia urbana, para posteriormente redistribuí-la para as camadas menos assistidas da coletividade.

A maior descentralização administrativa e fiscal em curso requer mais autonomia na redefinição e utilização de fontes alternativas de recursos públicos para financiar o processo de urbanização. A necessidade por mais recursos locais é reforçada pelas

---

<sup>372</sup> SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, p. 9-13, 2004, p.10.

<sup>373</sup> NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

atuais demandas sociais e pelas pressões políticas associadas aos processos de redemocratização em marcha e aos níveis crescentes de participação popular. A constituição de fundos extra-orçamentários para o financiamento de programas especiais de interesse social vem fazendo parte de praticamente todas as iniciativas de recuperação de mais-valias fundiárias, e tem sido efetivamente um dos principais atrativos ou justificativas para a implementação dessas políticas.<sup>374</sup>

Da mesma forma, o debate democrático acerca da abrangência e efetivação dos deveres sociais do Estado fora consagrado pela atividade legislativa infraconstitucional. Consoante o art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade:

Art. 2º – A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização [...] XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Orientado pelo *caput* do art. 182 da CRFB, o Estatuto da Cidade busca ordenar o desenvolvimento cidadão, respeitando a função social da propriedade urbana e equilibrando a justa distribuição dos ônus e benefícios resultante da urbanização. No que tange, especificamente, à terminologia de “justa distribuição”, esse conceito aberto deve ser balizado por instrumento de gestão democrática do espaço urbanos, respeitando a diretriz geral da política urbana (art. 2º, II), a qual pode ser compreendida como expressão concreta do uso público da razão<sup>375</sup>. Assim, por coerência normativa, a “justa distribuição” obrigatoriamente deve abrigar ações que revertam as condições pré-existentis de desigualdade e assimetria absolutas. Nesse sentido, repousa sobre o Poder Público o poder-dever de tomar as ações cabíveis para garantir a realização das funções sociais da propriedade e da cidade, sendo defesos os retrocessos.

Como se evidencia no capítulo antecedente, outro destaque se apresenta com o déficit habitacional e o processo de segregação urbana no Brasil, que conduziram à existência de cidades “clandestinas” e periféricas com moradias precárias: habitações construídas com recursos e mão-de-obra dos próprios trabalhadores, edificadas prescindindo de qualquer fiscalização e observância de normas urbanísticas e arquitetônicas. Nos locais em que a cidade periférica se forma, são, normalmente, zonas de baixo valor de mercado para o setor imobiliário,

---

374 FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: **Curso de gestão urbana e de cidades**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/index1.php>. Acesso em: 20 jul. 2022.

375 LEVY, Wilson. Cidade e (não) participação. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

situadas em regiões afastadas dos centros urbanos ou que apresentam algum tipo de risco ambiental.

A esse propósito, registra-se que os movimentos sociais urbanos, articulados na década de 1980, lograram êxito ao garantir na Assembleia Constituinte de 1987 um capítulo dedicado à política urbana, com a previsão de instrumentos de controle do uso do solo e a previsão da função social da propriedade como premissa inafastável e limitadora do direito de propriedade. Descentralizando a competência para normas urbanísticas, cabe à União apenas a regulamentação geral daquele capítulo – aprovado com mais de uma década de atraso –, o que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Diante da Constituição Federal de 1988, foi rompido o elo com o centralismo estatal, emergindo um Estado com características mais centrífugas, mais descentralizado, que resultou na atribuição de uma série de competências exclusivas aos Municípios, elevando-o à categoria de ente federado e dotando-o de um grau de autonomia considerável do ponto de vista jurídico-formal. Assim, outorgaram-se ao Município competências para legislar sobre assuntos de interesse local, estabelecer sua lei orgânica e assumir diversas tarefas constitucionais através dos processos de municipalização.

### **3.2 Estatuto da Cidade e recuperação da mais-valia fundiária urbana**

O Brasil, como boa parte dos países capitalistas periféricos, mantém parcela considerável da população urbana excluída do direito à cidade e do mercado formal, em busca de acesso à moradia por meio do emprego de seus próprios e precários recursos. A maior parte desse segmento populacional edifica suas casas sem o conhecimento técnico adequado, sem recurso de financiamento formal e sem observância da legislação fundiária, ambiental, urbanística e edilícia, cuja prática, comum na realidade latino-americana, é denominada de autoconstrução. Esse contexto se dá pelo fato de a força de trabalho nacional não ter incorporado ao salário, especialmente no período desenvolvimentista, o custo da moradia.

No Brasil, estima-se que apenas 30% da população tenha acesso à moradia no mercado privado. Nem mesmo o ganho real do poder de compra do salário e os programas de habitação popular na última década são suficientes para transformar esse quadro, pois o custo da cidade acaba por absorver esse acréscimo com o aumento do custo do transporte coletivo e da especulação imobiliária.<sup>376</sup>

---

<sup>376</sup> MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 85.

Ressalte-se, ainda, que o planejamento urbano modernista-funcionalista apresenta-se como instrumento de dominação ideológica, haja vista que contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a “Cidade Real” e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria, por meio do aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento de solo inspirado em modelos estrangeiros). Convive-se com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada<sup>377</sup>.

Assim sendo, o Poder Público tem papel essencial na produção do espaço urbano, pois controla o fundo público para investimentos, cabendo a ele, sob a forma de poder local, regulamentar e controlar seu uso e a ocupação do solo, seguindo os planos diretores e demais regulamentos aprovados nas esferas legislativas. Com efeito, o interesse público, especialmente delineado pelos objetivos destacados no Estatuto da Cidade quanto ao alcance do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade através da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX) e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI), aponta para a diretriz de que o Estado deve atender a essas necessidades, sendo esse o interesse coletivo a ser buscado.

Por sua vez, as leis urbanísticas são uma lei especial, de caráter urbanístico, que visa a fixar diretrizes para a utilização do solo urbano, conforme as finalidades do planejamento urbano. A sua finalidade é a de ordenar e disciplinar o uso do solo urbano, para proteger o patrimônio público e particular e o meio ambiente urbano; classificar o solo urbano, consoante a sua destinação final; estabelecer áreas com destinação urbanística comum; estabelecer parâmetros para a edificação e para a manutenção dos lotes; e etc.

Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.<sup>378</sup>

Além disso, o Estado tem o dever de atender ao interesse público, antes mesmo do poder que detém em razão das prerrogativas inerentes ao Direito Público. Aliás, partindo-se da compreensão de que o serviço público a ser prestado deve ser considerado antes mesmo da noção de soberania e poder, pois ao visar prestar o serviço público é que ao Estado são

---

<sup>377</sup> Ibid.

<sup>378</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91.

conferidos determinados poderes e prerrogativas, sendo esse o fundamento para a conclusão de que o Estado possui o dever-poder de cumprir sua função pública.<sup>379</sup>:

Antes se qualificam e melhor se designam como “deveres-poderes”, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.<sup>380</sup>

Nesse cenário, constata-se que o Estatuto da Cidade no art. 4º estabelece os instrumentos a serem utilizados pelos Municípios com o objetivo de garantir o bem coletivo, do bem-estar dos cidadãos e justa distribuição do ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, sendo um deles a outorga onerosa de alteração de uso e outorga onerosa do direito de construir. A cada Município compete analisar e recepcionar os instrumentos que se mostram adequados para o desenvolvimento do planejamento local. Ademais, se a orientação técnica da Administração Pública indicar a outorga onerosa de alteração de uso ou a outorga onerosa do direito de construir como instrumentos adequados, entende-se que o Poder Executivo local tem o dever de propor ao Poder Legislativo local recepcionar o instrumento, no exercício de sua função administrativa, atendendo-se assim ao interesse público.

Entre as competências outorgadas ao ente local, merece destaque a responsabilidade pela criação de uma política de desenvolvimento urbano, conforme previsão do artigo 182 da Constituição Federal. Isso quer dizer que a gestão e o planejamento urbano são de competência local, o que pressupõe também a presença ativa da sociedade quando se trata da elaboração e revisão do plano diretor, que é o instrumento básico da política urbana e que deve ser discutido e construído democraticamente por todos os segmentos da sociedade.

Diferentemente da propriedade rural, cujos requisitos da função social vêm elencados expressamente na Constituição Federal, a função social da propriedade urbana é cumprida quando observados os parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizada. Isso quer dizer que os requisitos, parâmetros e obrigações para o cumprimento da função social da propriedade urbana podem variar de Município para Município, desde que observados os padrões mínimos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> MARTINS, S.; GOMES, G. C. A verdade que está no erro: a importância do estatuto da cidade para a (re)valorização do espaço. *Revista da ANPEGE*, v. 5, p. 93-106, 2019.

<sup>380</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 72-73.

<sup>381</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

Para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, a Constituição Federal previu e o Estatuto da Cidade (EC) posteriormente regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos – sucessivos e complementares – a fim de que se definam áreas prioritárias para a concretização da função social: Parcelamento, a Edificação e a Utilização Compulsória (PEUC); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU); e desapropriação-sanção no âmbito local.

Em resumo, o direito à cidade, em uma concepção contemporânea, está ligado às condições de dignificação da liberdade humana, igualdade e liberdade. Diz-se que é um “direito continente, por carregar dentro de si conteúdo dos principais direitos sociais, como moradia, educação, trabalho, saúde, dentre outros”. Esse direito afirma que as pessoas devem se instalar adequadamente na cidade e “ter acesso à infraestrutura urbana (direito de apreensão) e defende que cada pessoa possa idealizar sua própria urbe, facultando a construção de realidades externas coadunadas com seus anseios e expectativas<sup>382</sup>.

Por sua vez, Lefebvre<sup>383</sup> já alertava sobre o processo de segregação do proletariado dos centros urbanos e da vida na cidade em sua obra clássica:

Com a ‘suburbanização’ principia um processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará perdendo o sentido da obra. Assim sendo afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar.

De outro ponto, Harvey<sup>384</sup> refere-se ainda que na última década a ideia do direito à cidade tem passado por um ressurgimento e que não se deve retornar ao legado de Lefebvre em busca de uma explicação, ainda que se reconheça sua inegável importância. O autor explica que o acontecimento das ruas, dentre eles os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante para entender o retorno do direito à cidade como tema central e que mesmo Lefebvre, um crítico imanente da vida cotidiana urbana, estaria de acordo com essa premissa.

---

<sup>382</sup> RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 7, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea\\_1.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022, p. 3.

<sup>383</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, p. 18.

<sup>384</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 13.

Harvey afirma que a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990, a qual resultou em emendas à Constituição brasileira que garantem o direito à cidade, deve ser atribuída ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização.

O fato de esse momento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de “cidadania insurgente” não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas que continuam a existir acerca de quem vai configurar as características da vida urbana cotidiana.<sup>385</sup>

Por seu turno, Milton Santos em sua obra de referência sobre o espaço urbano brasileiro, intitulado “O espaço do cidadão”, trata de um novo paradigma ao tratamento da cidadania, a submissão do modelo econômico ao modelo cívico, sugerindo uma mudança de enfoque no tratamento de problemas humanos relacionados à recuperação do cidadão, ao afirmar que um modelo cívico ideal seria formado por dois componentes: a cultura e o território. Esse componente cívico pressupõe uma definição de civilização cujo modo de vida é desejável a todos, uma visão comum do mundo e da sociedade e do indivíduo enquanto ser social. Ao abordar o componente territorial, o autor supõe uma instrumentação do território passível de atribuição de bens e serviços indispensáveis, independentemente de classe econômica, a todos os habitantes. Ou seja, uma distribuição de bens e serviços públicos equânimes e de forma democrática. Assim, os campos territoriais-administrativos responderam aos diversos níveis da demanda social.<sup>386</sup>

Ressalte-se, ainda, que Lefebvre<sup>387</sup> refere que a cidade e o urbano não podem ser compreendidos destituídos das instituições advindas das relações de classe e de propriedade. São elas que moldam a conformação do espaço urbano em uma sociedade capitalista. Assim, a cidade, obra e ato perpétuo, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar e religiosa.

Assim é que a cidade e o urbano coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais, e onde ocorrem continuidades notáveis por meio de mudanças da sociedade. Não há dúvidas de que a cidade, e o espaço urbano, em sentido lato, tornou-se espaço de reprodução do capital, onde é aplicado o excedente do lucro capitalista. Portanto, as cidades,

---

<sup>385</sup> Ibid., p. 14.

<sup>386</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 15-18.

<sup>387</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001, p. 18.

a partir do século XIX, são diretamente moldadas e influenciadas pela industrialização e pelo desenvolvimento do capital.

Nesse sentido, a renda fundiária é um componente indissociável das cidades e uma das chaves para a explicação do acesso desigual aos equipamentos urbanos, escassos, da segregação urbana e do alto valor da terra nos centros urbanos. Por sua vez, Carvalho e Rodrigues<sup>388</sup> referem que a partir disso a cidade assume contornos menos virtuosos, tornando-se um território de exploração das forças do capital e necessário para a manutenção do poder, consubstanciando-se como negócio lucrativo para especuladores, como uma empresa que rateia os lucros de forma desequilibrada e gera um território dividido, hierarquizado e que define quem terá acesso à cidadania e quem continuará a margem dela.

Assim é que o urbano se transformou em espaço dedicado ao consumo, ela mesma se configura numa mercadoria que será consumida por quem tiver capacidade de adquirir algumas frações de seu território. Tal é a consequência mais grave do capitalismo: “a cidade se torna, ao mesmo tempo, lugar de consumo e consumo de lugar”, como cita Lefebvre.<sup>389</sup>

Nesse contexto, Jean Lojkine<sup>390</sup> analisa as relações do estado capitalista e a questão urbana ao não considerar a urbanização como elemento-chave das relações de produção, pois reduzi-la ao domínio do “consumo” do “não-trabalho”, opor reprodução da força de trabalho – pela urbanização – a dispêndio do trabalho vivo – na empresa – é, ao contrário, retomar um dos temas dominantes da ideologia burguesa, segundo a qual só é “produtiva” a atividade da produção da mais-valia.

Ora, esta tese entende que as formas contraditórias do desenvolvimento urbano, do modo como são refletidas e acentuadas pela política estatal, são justamente a revelação do caráter ultrapassado da maneira capitalista de medir a rentabilidade social através apenas da acumulação do trabalho morto. Por seu turno, Harvey<sup>391</sup> refere que o direito à cidade,

---

<sup>388</sup> RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 7, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea\\_1.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022, p. 18.

<sup>389</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001, p. 13.

<sup>390</sup> LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Trad. Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 144.

<sup>391</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 20.

inicialmente, é um significante vazio que vai depender de quem e do que lhe vai conferir significado.

Desse modo, os financistas empreiteiros podem reivindicá-lo, e estão no seu direito de realizá-lo. Da mesma forma, os sem-teto também o podem. Assim, conclui que se tem de enfrentar a questão dos direitos dos diferentes agentes sociais e, simultaneamente, reconhecer que “entre direitos iguais, o que decide é a força” e que a própria definição do que vem a ser direito é objeto de uma luta.

Por certo é que Harvey<sup>392</sup> afirma que o direito à cidade é mais amplo do que um direito de acesso de indivíduos ou grupos aos recursos que a cidade incorpora, mas um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos, de dimensão muito mais coletiva do que individual, afinal não há dúvida de que reinventar a cidade depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, que é majoritariamente controlado por atores privados e hegemônicos financeiramente.

### *3.2.1 Instrumentos de recuperação das mais-valias urbanísticas previstos no ordenamento jurídico brasileiro*

Os esforços empreendedores do setor privado da construção civil, indubitavelmente, agregam valor ao solo urbano, contudo a aplicação de recursos públicos na implementação de infraestrutura e serviços essenciais básicos também é responsável pela composição da cotação de mercado do bem imóvel urbano. Assim, faz-se possível teorizar que parte do enriquecimento agente particular não teve origem em seus próprios esforços, mas em ações conduzidas pela administração em prol da coletividade e que geraram externalidades econômicas positivas sobre determinada parcela do território. Por essa razão, de modo a restringir um enriquecimento sem causa por parte do indivíduo e, paralelamente, restituir a porção da mais-valia urbana pertencente à coletividade, cabe ao Poder Público, por meio da utilização dos instrumentos urbanísticos que estão legalmente à sua disposição, buscar capturar a mais-valia urbanística nas diversas modalidades em que ela se apresenta.

Por sua vez, a recuperação da mais-valia urbana pelo Poder Público e seu consequente reinvestimento em prol do desenvolvimento cidadão possui a capacidade de beneficiar multidimensionalmente determinada sociedade local, uma vez que proporcionará o incremento

---

<sup>392</sup> Ibid., p. 28.

arrecadatório do erário, permitindo uma elevação da capacidade de investimento da administração pública; ademais desempenhará um papel balizador do ímpeto do mercado imobiliário, desestimulando o aumento meramente especulativo do valor dos bens imóveis localizados em zonas urbanas; por fim, o emprego racional dos recursos capturados permitirá ao Estado efetivar sua função distributiva, ao retirar recursos de áreas mais prósperas e aplicá-los estrategicamente em localidades mais afetadas pelas mazelas sociais geradas pelo acelerado e desorganizado processo de urbanização.

Outrossim, tendo em vista que os custos e responsabilidades pela organização do espaço urbano recaem, em sua maioria, sobre os ombros do ente municipal, a captura da mais-valia cumpre o papel político-administrativo de equilibrar financeiramente as obrigações legais do Município e sua capacidade de gastos. A rigor, o Município como ente federativo, conforme artigo 18 da Constituição Federal, possui autonomia política, administrativa e financeira, as quais devem ser concomitantemente empregadas em prol da gestão local do desenvolvimento cidadão. Em sentido mais específico, caracteriza-se o poder-dever municipal de efetivar o direito social à moradia digna, o que, intrinsecamente, implica gastos orçamentários que podem incluir a implantação de infraestrutura essencial básica, a construção de novas moradias, a realização de melhorias habitacionais e o dispêndio burocrático com os procedimentos administrativos e cartorários de regularização fundiária. Esse quadro revela umbilical relação entre a capacidade arrecadatória local e a viabilidade de investimentos municipais no combate aos déficits quantitativo e qualitativo habitacionais.

Nesse caso, para melhor compreensão das localidades em que serão empregados os recursos arrecadados, faz-se necessário melhor definir os conceitos de planejamento urbanístico e o de zona urbana. Primeiramente, conforme o Estatuto da Cidade<sup>393</sup>, a planificação das ações organizadoras do espaço urbano pelo Poder Público local deve englobar todo o território do município, o que incluem zonas urbanas e rurais, uma vez que a diferenciação entre esses dois setores se encontra cada vez mais imperceptível, tendo em vista a intensificação da articulação entre as diferentes cadeias de produção. Nesse sentido, as normas urbanísticas previstas no EC enfatizam que o Plano Diretor, instrumento básico de gestão democrática da cidade, deve

---

<sup>393</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

abranger todo o território municipal<sup>394</sup> e prever possíveis projetos de ampliação do perímetro urbano<sup>395</sup>. Assim, a arrecadação municipal e seu consequente dispêndio, direcionado pelas diretrizes do Plano Diretor, no que tange à temática urbanística, deve acompanhar o território urbano consolidado e sua possível expansão.

Em síntese, a questão arrecadatária municipal, da mesma maneira, deve ser compreendida também sob a óptica do Código Tributário Nacional (CTN), o qual enumera requisitos mínimos para reconhecimento de uma área como zona urbana<sup>396</sup>, inventariando obras mínimas de infraestrutura e prestação de serviços básicos que caracterizam uma região minimamente urbanizada. Complementarmente, o CTN igualmente trata das áreas de expansão urbana<sup>397</sup>, conforme definidas em lei municipal. Em consequência, essas definições afetarão a incidência dos tributos de caráter tipicamente urbano e de outros instrumentos não fiscais, afetando o ciclo de arrecadação e dispêndio do municipal.

De fato, a estreita relação entre o montante arrecadado e a exequibilidade de uma política urbanística eficiente pela municipalidade encontra-se explicitada no Estatuto das Cidades, que determina o estabelecimento de vinculação administrativa e financeira entre as diretrizes definidas, por meio da participação popular, no texto do plano diretor, e as prioridades firmadas no plano plurianual e lei orçamentária anual do município, de modo a garantir a necessária associação entre os anseios populares e a ordenação de gastos pelo Executivo local.

Especificamente no que tange à fiscalidade urbanística, subsistem dispositivos fiscais tributários e não tributários, os quais se diferenciam, majoritariamente, pelo caráter central de arrecadação dos primeiros e pela característica típica de meios de intervenção urbana dos

---

<sup>394</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

<sup>395</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

<sup>396</sup> Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

<sup>397</sup> Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Art. 32. § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

outros. Nesse sentido, apesar da típica natureza fiscal dos tributos municipais, ou seja, arrecadação de recursos para os cofres públicos, estes também podem apresentar um escopo extrafiscal<sup>398</sup>, o que implicaria o financiamento de políticas sociais, ambientais e econômicas de cunho urbanístico. Como exemplo:

Desse modo, podem os Municípios instituir, em sua esfera de competência, os seguintes tributos próprios: taxas de serviço público e de polícia, contribuições de melhoria e impostos, estes últimos, incidentes, conforme o artigo 156 da Constituição, sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (inciso I), sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição – ITBI; [...] São ainda competentes os Municípios para instituir contribuições para custeio do regime previdenciário especial de seus servidores (artigo 149, §1o) e para o custeio do serviço de iluminação pública (artigo 149-A, introduzido pela Emenda Constitucional no 39 de 2002).<sup>399</sup>

Por sua vez, os instrumentos financeiros não tributários são aqueles que não constituem prestações pecuniárias compulsórias, mas de relações contratuais que envolvem o Poder Público e o particular, em que esse último passa a exercer funções típicas da Administração ou a explorar bens públicos visando ao lucro. Nesse cenário, ocorrerá a cobrança de valores financeiros dos usuários dos seus serviços e o pagamento ao ente federado de uma contrapartida:

Tais instrumentos financeiros não-tributários podem ser agrupados sob a designação genérica de 'preços públicos', cobrados, essencialmente, em três circunstâncias distintas: primeiramente, em retribuição à prestação de serviços públicos sob regime de direito privado, delegados a empresas públicas ou concedidos a empresas privadas, com fundamento no artigo 174 da Constituição da República; em pagamento à cessão de uso de bens públicos, como, por exemplo, a utilização de próprios municipais, a exploração de mobiliário urbano e a instalação de redes de infraestrutura urbana; bem como, finalmente, pela cessão de direitos de titularidade pública, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa de uso.<sup>400</sup>

De outra banda, com respeito aos instrumentos fiscais de natureza tributária, enfatizam-se a contribuição de melhoria e os tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana. A contribuição de melhoria pode ser implementada por todos os entes federados<sup>401</sup> e visa

<sup>398</sup> “O uso extrafiscal dos tributos significa o alcance de fins distintos dos meramente arrecadatórios mediante o exercício de competências tributárias (poder de criar e alterar tributos) outorgadas pela Constituição Federal às pessoas políticas União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Neste sentido, será possível através do exercício das competências (poderes limitados, prerrogativas) tributárias outorgadas às pessoas jurídicas de direito público mencionadas, atingir objetivos relevantes de natureza social, econômica e até mesmo, política” In: BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos, extrafiscalidade e não-confisco**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 40.

<sup>399</sup> SOTO, Hernando de. **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. 114-115.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 122

<sup>401</sup> Constituição Federal. Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

diretamente à recuperação da mais-valia urbana contida no enriquecimento sem causa do particular, o qual se beneficia de uma valorização imobiliária extraordinária da sua propriedade, em razão de atividades urbanísticas financiadas por toda a coletividade<sup>402</sup> e implementadas pelo Poder Público. Assim, pode-se compreender que esse tributo objetiva garantir a realização da justiça fiscal e caracteriza-se, em uma perspectiva urbanística, pela materialização do princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios. Explorando com maior profundidade a extrafiscalidade da contribuição de melhoria, infere-se que, além de coibir a privatização dos benefícios realizados pelos investimentos públicos, por meio da captura da mais-valia imobiliária, baliza as estratégias especulativas do mercado imobiliário, ao excluir da lucratividade de terrenos improdutivos uma possível valorização gratuita, internalizando um custo econômico na tática de retardar a comercialização daquela terra urbana.

Nesse sentido, a captura da mais-valia urbana impetrada pela utilização do mecanismo da contribuição de melhoria é complementada, temporalmente, pelos tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana, uma vez que a contribuição de melhoria está limitada ao intervalo de tempo subsequente à implantação da obra pública que gerou a valorização imobiliária, incidindo uma única vez, enquanto os tributos sobre a propriedade irão incorrer repetidos instantes, capturando a elevação do valor do imóvel ao longo da linha temporal, seja pelo seu domínio ou pela sua transferência. Assim, suscita-se um caráter complementar entre esses dois instrumentos fiscais, permitindo maior eficácia do setor público no apresamento e consequente redistribuição do incremento valorativo dos bens imóveis.

Outrossim, destaca-se a qualidade extrafiscal que pode ser atribuída aos tributos imobiliários, já que pode auxiliar a consecução das metas de política urbana fixadas por determinado ente federativo, em razão da contenção dos movimentos especulativos sobre certas áreas, ao gerar gravames pecuniários para os proprietários de lotes que descumpram a função social da propriedade, destacando a figura arquetípica do instrumento de IPTU progressivo.<sup>403</sup>

---

<sup>402</sup> “A contribuição de melhoria é um tributo eminentemente social, por meio dele, o proprietário que, sem nada ter feito para isto, recebe da comunidade um especial benefício (a valorização de seu imóvel) devolve-lhe uma parcela de seu, por assim dizer, „enriquecimento sem causa“ (isto é, do sobrevalor acrescido a seu patrimônio em virtude de uma obra pública, para a qual toda a sociedade concorreu)”. In: CARAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 575.

<sup>403</sup> “Na Constituição Federal de 1988, existem três possibilidades impositivas para o IPTU: a) no parágrafo 1º, inciso I, do artigo 156 c/c o parágrafo 1º, do artigo 145, tem-se a regra geral dessa tributação eminentemente fiscal, admitindo-se a progressividade impositiva; b) no parágrafo 1º, inciso II, do artigo 156, visando a induzir comportamento rumo ao atendimento da função social da propriedade, há previsão de caráter ordinatório, de progressividade extrafiscal genérica; c) no parágrafo 4º, do artigo 182, há previsão extrafiscal de sanção do IPTU progressivo no tempo, em desfavor do proprietário desobediente às regras urbanísticas de aproveitamento e à

Por certo, quanto à tributação da propriedade imobiliária urbana no Brasil, os Municípios brasileiros possuem, segundo a Constituição da República de 1988, a capacidade legislativa e administrativa de estabelecer e cobrar tributos que abrangem essa temática<sup>404</sup>, destacando-se o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, que, capturando a mais-valia da riqueza inerente a propriedade, a posse com ânimo de dono ou domínio útil do solo e edificação em zona urbana e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, a incidir sobre a alienação de bens imóveis localizados em área rural ou urbana. Já os Estados membros são competentes para estabelecer e recolher o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD<sup>405</sup>, que recai sobre a cessão não onerosa de bens imóveis. Apesar do corte epistemológico da presente pesquisa científica concentrar-se no aspecto municipal urbano, faz-se necessário evidenciar o Imposto Territorial Rural, que recai sobre o valor da terra nua localizada em área fora do espaço urbano.

Acerca das outras espécies tributárias vinculadas à política urbanística, especificamente a expedição de licenças urbanísticas e taxas de polícia, em razão de sua natureza sinalagmática, o que indica relação obrigacional que envolve uma prestação e contraprestação, inexistente a recuperação da mais-valia urbana, já que esse tributo cumpriria exclusivamente a função de remuneração de um serviço prestado para ou sobre o particular, não capturando a valorização ou desvalorização imobiliária.

De modo a explorar com mais profundidade o caráter extrafiscal dos tributos imobiliários, averigua-se a figura do IPTU progressivo no tempo<sup>406</sup>, o qual autoriza, como forma de sanção de natureza pecuniária, o escalonado aumento do valor do imposto predial e territorial urbano cobrado sobre determinado imóvel. Essa ação do Poder Público não visa de maneira fulcral a arrecadação de recursos para os cofres públicos, mas sinalizar, administrativamente, que

---

função social da propriedade prevista no Plano Diretor, ou seja, a extrafiscalidade punitiva incide sobre o ato ilícito”. In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de Direito da Cidade [Recurso Eletrônico]**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39444>. Acesso em: 13 out. 2022.

<sup>404</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana; II – transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

<sup>405</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

<sup>406</sup> Constituição Federal. Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana; § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

determinada propriedade está descumprindo sua função social e, simultaneamente, orientar o desenvolvimento urbano. A reiterada manutenção do estado de não edificação, subutilização e não utilização do imóvel urbano pode gerar como pena a aplicação do parcelamento compulsório, a aplicação do IPTU progressivo ou até, de forma capital, desapropriação-sanção do bem<sup>407</sup>. Outrossim, faz-se necessário evidenciar que também se aplica a progressividade ao ITBI, uma vez que fora superada a lógica da Súmula 656 do STF<sup>408</sup>, a qual se imbuía da concepção da não aplicabilidade do princípio da capacidade contributiva aos impostos reais. O Supremo, em julgado de 2013, RE 562045/RS<sup>409</sup>, entendeu que a capacidade contributiva seria aplicável a todos os impostos, sejam pessoais ou reais, alterando a anterior interpretação dada pelo tribunal ao artigo 145, § 1º, da Constituição Federal.

Retomando os instrumentos fiscais de natureza não-tributária, sublinham-se a outorga onerosa do direito de construir – OODC e a outorga onerosa de alteração de uso do solo – OOAUS, que permitem, respectivamente, que o particular construa para além do coeficiente de aproveitamento fixado no Plano Diretor, ou que dê uso diverso àquele originalmente pretendido para o solo, em ambos os casos, condicionado ao pagamento de uma contrapartida em espécie ou *in natura*. A contrapartida paga em razão das outorgas onerosas não possui caráter tributário, podendo ser compreendida como “típico preço público, pago em retribuição à aquisição de direitos construtivos e de uso, cujo titular é o Município”. Contudo, faz-se necessário que essa espécie de negócio jurídico seja balizada por procedimentos de gestão participativa e democrática da cidade, impedindo que sejam cooptados pelo mero interesse do mercado, devendo-se garantir que os proventos oriundos dessas operações serão reinvestidos em ações urbanísticas que importam na mitigação das mazelas sociais.

Outros instrumentos fiscais não tributários que cabem ser destacados são: a cessão de bem público a particular, autorizando a exploração econômica de imóveis públicos que não se

---

<sup>407</sup> Constituição Federal. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes§ 4º 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.

<sup>408</sup> Súmula 656: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2151#:~:text=%C3%89%20inconstitucional%20a%20lei%20que,no%20valor%20venal%20do%20im%C3%B3vel>.

<sup>409</sup> RE 562045/RS: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>.

encontram em cumprimento da função social sob domínio do ente estatal; a cobrança de exploração publicitária do mobiliário urbano; e o pagamento de compensações urbanística pelo particular que desrespeitar os parâmetros urbanos pré-definidos.

Os instrumentos não-fiscais são aqueles que não possuem como objetivo central a arrecadação de recursos para os cofres públicos, mas a promoção de efeitos políticos, administrativos e jurídicos de interesse público. Dentre os instrumentos desse gênero, destacam-se a prestação urbanística *in natura*, a desapropriação e o direito de preempção. O primeiro é caracterizado por ações que asseguram a recuperação da mais-valia urbana por meios diferentes da transferência de recursos monetários entre particular e Poder Público, o qual pode ser exemplificado pela obrigação dos loteadores de implantar em seus empreendimentos a infraestrutura básica necessária<sup>410</sup> a transferência, ao Município, as frações de terra que comportarão o sistema viário e as áreas verdes<sup>411</sup>. Dessa forma, a prestação *in natura* pode ser compreendida como decorrência lógica do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, uma vez que transfere para o particular o ônus de garantir o caráter urbanizado da terra a ser habitada e concomitantemente desonera o erário público, liberando o orçamento para ser aplicado em áreas que despertem, em proporção menor, o interesse do mercado imobiliário, muitas vezes por estarem seriamente afetadas por mazelas sociais decorrentes da ausência do Estado.

Quanto à desapropriação, essa ferramenta autoriza a compulsória aquisição de bens particulares pelo Poder Público, exigindo-se como contrapartida o pagamento de justa e prévia indenização àquele que fora privado de sua propriedade e a devida motivação desse ato administrativo na necessidade ou utilidade pública ou no interesse social<sup>412</sup>, de modo a evitar abusos estatais no uso da desapropriação, o que implicaria injustificada agressão ao direito individual à propriedade. Em uma perspectiva principiológica desse instrumento:

---

<sup>410</sup> Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

<sup>411</sup> Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. 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.

<sup>412</sup> Constituição Federal. Art 5º. XXIV – 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;

Em um Estado Democrático de Direito, tal como é o Estado Brasileiro desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o instituto jurídico da desapropriação não se fundamenta, como tradicionalmente se afirma, no "domínio eminente" do Poder Público, mas sim nos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da função social da propriedade.<sup>413</sup>

Nesse sentido, a Constituição firmou exceções que flexibilizam a obrigatoriedade da prévia e justa indenização, destacando-se na temática urbanística a desapropriação-sanção de imóveis urbanos não utilizados, subutilizados ou não edificadas, que possibilita o pagamento por meio de títulos da dívida pública municipal, o que implica postergação do resgate da contrapartida financeira devida ao particular. O Estatuto da Cidade, ao tratar do tema, vincula a desapropriação-sanção para fins urbanísticos não só à materialização da função social da propriedade, mas à função social da cidade, a qual encontra a especificação dos seus parâmetros nos Planos Diretores Participativos Locais.

Por último, fazem-se breves comentários sobre o direito de preempção, o qual trata da concessão de direito temporário de preferência ao Município para aquisição onerosa de determinados imóveis localizados em áreas pré-estabelecidas pelo Plano Diretor. Em uma análise mais aguda da relevância do instrumento em debate, revela-se uma vantagem urbanística por limitar os avanços especulativos sobre a região em que foi sobreposto e, por outro lado, apresenta uma desvantagem vantagem orçamentária, uma vez que a oportunidade para o exercício desse direito não está sobre o pleno controle do Poder Público, uma vez que depende da ação do particular de desencadear um procedimento de alienação do seu imóvel, exigindo que o erário já disponha dos recursos para arrematar o bem.

Em conclusão, constata-se que a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional e o Estatuto da Cidade autorizam a criação de diversos instrumentos arrecadatórios, os quais não necessariamente possuem vinculação entre o fato gerador do recolhimento e o dispêndio estatal, o que nesse caso demandará compromisso político-administrativo do Poder Executivo com a implementação das políticas urbanas necessárias à eliminação das mazelas sociais decorrentes da desordenada ocupação do solo citadino. Assim, evidencia-se que a recuperação da malha urbana, por si só, não possui como consequência necessária o melhoramento do bem-estar social, já que se encontra na etapa de aplicação dos recursos arrecadados na fase de concretização da justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização.

---

<sup>413</sup> SOTO, Hernando de. **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. 236.

Desse modo, pode-se compreender que o rol exemplificativo de instrumentos urbanísticos enunciados no Estatuto da Cidade apresenta-se como uma listagem de aparatos jurídico-administrativos a serem estrategicamente e adequadamente empregados pelo Poder Público, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assegurando que os diferentes segmentos sociais possam usufruir o capital gerado pelo processo de urbanização.

Dentre os instrumentos jurídicos acima apresentados, esta pesquisa científica explora com mais profundidade as ferramentas fiscais de natureza não-tributária da OODC e OOAUS, com o fito de comprovar sua eficácia como instrumentos financiadores da política de regularização fundiária urbana no município de Fortaleza. Tal escolha se justifica pela capacidade inerente às outorgas onerosas de captar, de maneira instantânea e proporcional, parte da valorização decorrente dos investimentos empreendidos pelo mercado imobiliário e redirecioná-la para a concretização do interesse público. Ressalta-se que essa preferência de maneira nenhuma desconsidera a importância estratégica dos outros instrumentos, que cumprem o papel jurídico-administrativo de financiar e organizar o espaço urbano. Afinal, a captação de mais-valias urbanísticas é mais bem executada pelo Poder Público por meio da implementação coordenada dos diversos instrumentos de política urbana, uma vez que cada um deles fora concebido pelo legislador como dispositivos jurídicos capazes de solucionar ou amenizar determinados gêneros de mazelas cidadinas.

Ademais, a opção pelas duas modalidades de outorga encontra arrimo na vinculação, legalmente instituída, da aplicação dos recursos arrecadados com ações tipicamente urbanísticas. Dentre as possibilidades taxativas de dispêndio, esta pesquisa vincula-se à regularização fundiária, pelo entendimento de que os procedimentos de Reurb privilegiam a permanência dos ocupantes informais nas próprias áreas a serem regularizadas, promovendo, concomitantemente, a integração do núcleo urbano à cidade formal e à preservação dos vínculos culturais da comunidade, acarretando efeitos sociais que vão além da mera titulação de direito real. Como consequência, reduz-se o efeito centrífuga que tende a deslocar a população menos favorecida economicamente para áreas periféricas da cidade, o que acaba por expor essa coletividade a ambientes que possuem pouca infraestrutura urbana e difícil acesso a serviços públicos básicos, o que ameaça diretamente a qualidade de vida da comunidade que ali se forma.

Por meio da implementação de uma Reurb plena, a qual encontrará financiamento nos instrumentos de captura da mais-valia urbana, a Municipalidade empreende um triplo papel

governamental, que seria, primeiramente, o de regulador de mercado, ao sinalizar por meio das políticas urbanísticas e zoneamento o modelo de desenvolvimento cidadão que deseja implementar; o de interventor do espaço urbano, ao implantar no solo a infraestrutura e serviço público básico; e de redistribuidor da riqueza, gerado pela exploração capitalista do terreno urbano, ao investir os recursos recolhidos aos cofres públicos em zonas economicamente desprovidas. Não obstante, resta imperioso intentar a edificação de um panorama equilibrado entre o dever administrativo do Estado, a livre concorrência do mercado imobiliário e o cumprimento da função social da propriedade privada. A harmonia e a proporcionalidade entre essas diferentes forças encontra arrimo na gestão democrática da cidade, uma vez que, por meio da participação popular, restará codificado no Plano Diretor o peso que os interesses governamentais, particulares e sociais terão sobre a condução da política urbana local.

### **3.3 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)**

Deve-se ressaltar que também por força constitucional a propriedade tem o dever de atender ao princípio da função social da cidade, pois é preciso interpretar o dispositivo de forma sistêmica, em especial à luz dos ditames da política urbana, haja vista a previsão contida na CF/88 no art. 182, §2º, que determina que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Em razão dessas peculiaridades, constata-se que o instrumento jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) busca supedâneo constitucional na função social da propriedade e na função social da cidade. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar as previsões dos arts. 182 e 183 da CF/88, inseriu a proteção, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, como objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, incisos IX e XI).

Ademais, a temática do estudo do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) importa em adentrar nos instrumentos contemporâneos de regulação, distribuição e socialização de direitos fundiários e reais, cada vez mais especializados e sofisticados, com o fito de promover organização nas *urbes*. Nesse sentido, exsurge-se a OODC ao lado de mecanismos como o planejamento do urbano, a ordenação do sistema viário, a estipulação de áreas não edificáveis, a regulação do uso do solo, o parcelamento, o direito de preempção e a

edificação e utilização compulsórias. Cada instrumento citado, por evidente, possui aplicabilidade própria, além de função específica nesse jaez organizacional.

Dito isto, a OODC posiciona-se como uma das formas de regulação do espaço construído e está prevista normativamente nos artigos 28 a 31 na Lei nº 10.257, de 2001. Assim sendo, a investigação da OODC, portanto, pela natureza do próprio instituto, comporta relevância para a garantia e o exercício escoreito de direitos fundamentais, mormente direito de propriedade atendendo a um fim social e direito à moradia.<sup>414</sup>

Em suma, a OODC, como instrumento de captura da mais-valia fundiária urbana, tem como fundamento o pagamento pelo empreendedor-beneficiário ao Poder Público municipal de um valor-compensação pela utilização/aquisição de um solo virtual (solo criado), por meio da construção acima do coeficiente básico até o limite máximo de coeficiente construtivo, permitido na zona em que o imóvel-recebedor está encravado, tudo em consonância com os regramentos da legislação urbanística aplicada, notadamente o Plano Diretor local<sup>415</sup>.

Assim, a OODC, por sua relevância para a compreensão do cenário fundiário e, principalmente, da organização urbana brasileira, é objeto de estudo detalhado desta pesquisa, abordado mais profundamente no tópico seguinte.

### 3.3.1 *Conceito, potencialidades, riscos e benefícios da OODC*

O direito de construir, ou *jus aedificandi*, está diretamente relacionado com o direito à propriedade. Sendo assim, está vinculado ao respeito ao princípio da função social da propriedade. O direito de construir expressa, então, uma característica do direito de propriedade, que traz em seu bojo a possibilidade de garantir ou extrair o potencial prático e econômico da *res* privada. Nesse cenário, o legislador constituinte calcou em todo o corpo constitucional as bases de uma sociedade digna e pluralista, com a proteção aos mais variados direitos ao pleno desenvolvimento social, econômico e cultural do indivíduo. Em razão dessas peculiaridades,

---

<sup>414</sup> Constituição Federal de 1988 – Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; (...) Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>415</sup> ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 337-362, 2021, p. 338.

Pietro Perlingieri contextualizou a função social da propriedade e suas relações privadas a partir da constitucionalização do Direito Civil:

Em um sistema inspirado pela solidariedade política, econômica e social e pelo pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2 Const.), o conteúdo da função social assume um papel promocional, de maneira que a disciplina das formas proprietárias e a sua interpretação deverão ocorrer de forma a garantir e promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente funcionalizando a disciplina dos limites à função social.<sup>416</sup>

Diversas discussões surgem sobre o tema em questão, devido ao fato de terem inseridos novos valores e deveres à propriedade, em especial a propriedade em ambiente urbano, haja vista que a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil contemplam o princípio da função social da propriedade. Como leciona Leonardo Brandelli ao avaliar a função econômica e social da propriedade e a despatrimonialização do Direito Civil:

É certo, porém, que o novo direito de propriedade, diante da despatrimonialização do direito civil, não é mais o direito absoluto que já foi no período liberal, em que imperava o individualismo. É sim, hoje, um direito relativo, onde o proprietário não é mais o senhor absoluto do seu direito, não pode mais tudo, tendo-se-lhe imposto uma série de limitações ou de obrigações em prol do interesse coletivo.<sup>417</sup>

Assim, o Código Civil brasileiro, sob a égide do novo sistema constitucional, bem como sob a batuta do princípio maior da dignidade da pessoa humana, fez constar no art. 1.228<sup>418</sup>, especificamente no parágrafo primeiro, a função social da propriedade em relação direta com a preservação dos valores econômicos e sociais.

De fato, o direito de propriedade resguarda dois vieses diametralmente opostos, o individual e o coletivo, isso porque não existem direitos fundamentais absolutos<sup>419</sup>, e o exercício do direito de propriedade encontra limites não só no atendimento à função social da propriedade, mas também na garantia de outros direitos fundamentais, titularizados pelo

<sup>416</sup> PERLINGIERI, Pietro. **O Direito Civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 952.

<sup>417</sup> BRANDELLI, Leonardo. A função econômica e social do registro de imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil. In: **Ponencias y comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral**. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2007, p. 10.

<sup>418</sup> 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.

<sup>419</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 530.

coletivo, como direito difuso ao bem-estar do ambiente urbano e ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado.

Como exposto alhures, o direito de propriedade se insere em uma classificação especial de direitos, tidos como fundamentais, os quais são aplicados por técnica específica de sopesamento, haja vista que não se admite a hierarquia entre direitos fundamentais, ou quaisquer outras técnicas de sobreposição que regulam demais antinomias entre normas. Dessa forma, o sistema constitucional, a fim de estabelecer uma harmonia entre interesses aparentemente conflitantes – particulares e coletivos –, também previu o atendimento à função social pelo exercício do direito de propriedade.

Com isso, o atendimento à função social da propriedade, entretentes, não é um fim em si mesmo, mas um meio de perseguir justiça social e viabilizar outras garantias individuais e coletivas, como o direito à moradia e o mencionado meio ambiente ecologicamente equilibrado, os quais não raro são inviabilizados pelo direito de propriedade.

Em consequência, o uso e disposição do solo, por ser um corolário do direito de propriedade, também é objeto de regulação. Nesse sentido, uma vez que se verifique como as possibilidades distintas de destinação do solo afetam diretamente o valor econômico e social a ser agregado àquele espaço, chega-se à conclusão de que cada solo possui uma riqueza em potencial a ser considerada individualmente e protegida juridicamente. Assim, ao quantificar o potencial econômico desse solo, é possível estabelecer um padrão de utilização que norteie o uso efetivamente dado pelo proprietário/responsável, para fins de atendimento à função social da propriedade.

Com ênfase, cumpre lembrar os ensinamentos de Pietro Perlingieri, o qual afirma que “a função social não pode em caso algum contrastar com o conteúdo mínimo: função social e conteúdo mínimo são aspectos complementares e justificados da propriedade”<sup>420</sup>. Sobre esse conteúdo mínimo, afirma-se que o direito de propriedade é um direito complexo, pois é formado por um feixe de quatro faculdades: uso (*jus utendi*), gozo ou fruição (*jus fruendi*), disposição (*jus abutendi*) e o direito a reaver a *res*, tudo em consonância com o art. 1.228 e seguintes do Código Civil de 2002. Como afirma Marcelo Siqueira<sup>421</sup>:

---

<sup>420</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**: introdução ao Direito Civil Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 231.

<sup>421</sup> SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Direito de construir**: perfil constitucional e restrições. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 100.

A edificação é representada por acréscimo físico ao terreno, por meio de acessões e benfeitorias, sendo esse direito uma liberdade restringida pela função social da propriedade e limitada pelo direito dos vizinhos e pelos regulamentos administrativos, nos termos do art. 1.299<sup>422</sup> do Código Civil.

Em sentido mais estrito, limita-se ao estudo do *jus abutendi* (dispor), que se apresenta como o poder de abusar da coisa, de modificá-la, reformá-la, vendê-la, consumi-la e até destruí-la. Com efeito, a disposição é um poder mais abrangente; este estudo se detém em sua expressão na forma do direito de construir. Como se observa, sob a perspectiva civilista tradicional, o direito de construir decorre do direito de propriedade, como um poder dominial, incapaz de sofrer qualquer restrição externa. Analisado sob o contexto do Direito Administrativo, o achatamento do *ius aedificandi* pode ser interpretado como modalidade de intervenção no direito de propriedade, tendo como contraponto a pretensão indenizatória do particular atingido.

Entretanto, ao conjugar as exigências do neoconstitucionalismo brasileiro da função social da propriedade e do Código Civil, notadamente no ditame constante no §1º do art. 1.228, tem-se que o direito de construir é garantido ao particular, contudo este deve exercê-lo em consonância com os interesses sociais.

Em respeito aos princípios da função social da propriedade e do princípio da função social da cidade, em relação ao direito de construir, este não mais é visto como absoluto, mas sim vinculado à política de desenvolvimento urbano, esculpida na legislação urbanística local, sobretudo por meio do Plano Diretor local. Através do parâmetro urbanístico do coeficiente de aproveitamento do solo, traduz o volume máximo de utilização da propriedade sem que surja para o proprietário o ônus de arcar com qualquer contrapartida.

Nesse sentido, quando surge a necessidade de extrapolar o coeficiente de aproveitamento definido para aquela porção do território citadino em que o imóvel está encravado, eis que nasce a faculdade do proprietário de utilizar-se de áreas do “solo criado” ou “solo artificial”, que se afiguram como áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural do imóvel<sup>423</sup> – ou pode-se entender como “acréscimos ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido em lei”<sup>424</sup>. Caso se constate que houve criação de solos artificiais de modo que a construção exceda esse coeficiente básico de aproveitamento, exsurge

---

<sup>422</sup>Art. 1.229 do CC/2002: “A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las”.

<sup>423</sup> GRAU, Eros. **Direito urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 57.

<sup>424</sup> COSTA, José Maria da. **Solo criado**. São Paulo: Migalhas, 2014, p. 115.

uma demanda adicional por serviços públicos de infraestrutura, os quais precisam ter seus custos distribuídos pela comunidade. Nesse contexto, insere-se a outorga onerosa do direito de construir como medida de balanceamento da relação entre exercício da propriedade, função social e justiça social.<sup>425</sup>

Nesse cenário, surgem instrumentos urbanísticos dirigidos a moldar o desenvolvimento da cidade a partir de planejamento urbano orientado ao desenvolvimento econômico sustentável das urbes brasileiras. Embora apareça oficialmente regulamentado no Brasil apenas em 2001, no Estatuto da Cidade, as origens do instituto da OODC remontam a 1970, além de que, no Brasil, a nível municipal, ainda na década de 1990, já se considera que havia aplicabilidade desse instrumento. Isso porque a essência desse instituto está na utilização do solo criado, o qual evoluiu desde 1990 por meio da aplicação pelos Municípios até a instituição e instrumentalização como *Outorga Onerosa do Direito de Construir*.<sup>426</sup>

De toda sorte, constata-se que a partir da força constitucional a municipalidade maneja a legislação urbanística, no caso o Plano Diretor, para impor limitação ao direito de construir com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em suma, ao indivíduo-proprietário somente recai a possibilidade de dispor do coeficiente básico (ou único a depender da legislação local) atribuído ao seu imóvel. Assim, tudo que superar esse coeficiente básico, que seria o solo natural, corresponde a utilizar-se de “solo criado”, que não pertence ao indivíduo-proprietário, mas sim à coletividade, à cidade. Diante disso, quando o indivíduo-proprietário tem a necessidade de utilizar-se do solo criado, com o escopo de ampliar seu coeficiente de aproveitamento do solo, amplia-se seu capital, a partir da utilização de algo que não é seu, mas sim da municipalidade; surge, assim, o dever-poder de capturar a mais-valia fundiária urbana.

Nesse diapasão, inserem-se, a partir do Estatuto da Cidade, como diploma responsável por regular, no Brasil, diretrizes gerais da política urbana, a instituição da outorga onerosa do direito de construir (OODC)<sup>427</sup>, como um instrumento da política urbana que permite a

---

<sup>425</sup> SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 193-224, mar. 2016, p. 199.

<sup>426</sup> SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 193-224, mar. 2016, p. 51-52.

<sup>427</sup> Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O

condicionada ampliação do potencial construtivo da propriedade imobiliária conforme o atendimento da função social desta, haja vista que se apresenta como mecanismo de efetivação da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Ressalte-se, ainda, que a OODC não é sinônimo de solo criado<sup>428</sup>, já que a OODC é o instrumento para utilizar-se do solo criado. Em suma, o solo criado constitui-se o “princípio ativo” da OODC, pois não se pode dissociar o solo criado da OODC.

Em linhas gerais, conceitua-se a outorga onerosa do direito de construir como mecanismo de captura da mais-valia fundiária urbanística advinda do excedente gerado a partir da utilização solo criado<sup>429</sup> pertencente à municipalidade, mediante pagamento de contrapartida fruto de pactuação voluntária entre indivíduo-proprietário e o Poder Público municipal, precedido de previsão legal inserida na política de desenvolvimento urbano, principalmente no Plano Diretor. Com isso, a OODC, após o adimplemento da contrapartida pelo indivíduo-proprietário ao Poder Público municipal, constitui a autorização para construir acima do potencial construtivo básico atribuído à sua propriedade até o limite do coeficiente construtivo máximo distinguido ao imóvel legislação urbanística local<sup>430</sup>.

Quanto às potencialidades da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o desenho urbano e a conformação das cidades apresentam-se enquanto matérias urgentes a serem enfrentadas tanto pelo Poder Público municipal como por todos os atores sociais que compõem a teia urbana, ambos imbuídos dos melhores sentimentos voltados a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, capazes de gerar o bem-estar urbano para os cidadãos desta e das próximas gerações.

De fato, os decisores urbanos estão diante do crescimento das cidades, e esse aumento da luta pelo solo urbano traz consigo mazelas sociais de difícil ou pelo menos lenta resolução. A

---

plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário. Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

<sup>428</sup> COSTA, José Maria da. **Solo criado**. São Paulo: Migalhas, 2014, p. 135.

<sup>429</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 319.

<sup>430</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 212.

mudança dos padrões de apropriação da urbe passou ao patamar de destaque na agenda da governança em todos os níveis de governo – de local a internacional. Assim, a conjugação de forças e ações ultrapassam as fronteiras com o escopo de gerar uma sustentabilidade local que viabilize a qualidade de vida dos cidadãos.

Dessa forma, surge o urbanismo como “um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”<sup>431</sup>. As legislações urbanísticas têm o mister de ordenar os espaços habitáveis, a fim de atender aos preceitos definidos em vários diplomas internacionais, como a Carta de Atenas, que define o polinômio “lazer, circulação, trabalho e habitação” como fundamentos básicos para uma sociedade capaz de produzir o bem-estar social urbano<sup>432</sup>.

Por certo, questões como a análise da potencialidade, dos riscos e benefícios da incorporação e regulamentação do instrumento jurídico-urbanístico da OODC pelos Planos Diretores municipais perpassam um rigoroso estudo sobre as capacidades dos territórios citadinos em que podem incidir o instrumento, notadamente o exame da densidade dos bairros e sua relação com a criação de solos adicionais, a necessária compensação da sobrecarga sobre a infraestrutura urbana e a captura, pelo Poder Público, do mencionado potencial de riqueza do suprarreferido *uso do solo* no processo de urbanização. São questões cuja discussão entrou em ebulição junto ao aceleração do fenômeno de expansão e desenvolvimento dos espaços urbanos.

Nesse sentido, institutos capazes de ordenar esse crescimento urbano ganharam contornos para frear a desorganização que poderia advir da falta de regulamentação e de medidas administrativas que se contrapusessem aos efeitos negativos da urbanização. Afinal, é evidente que a edificação de solos superpostos ocasiona uma demanda maior por serviços públicos e infraestrutura básica, como de saneamento, viária e afins.

Nos primeiros anos de importação da OODC dos países europeus, sobretudo da Itália e da França, percebeu-se que o âmago das produções bibliográficas no Brasil, entre 1970 e 1980, preocupava-se muito mais com o conceito do instituto jurídico, bem como sua aplicabilidade frente a ordem constitucional vigente. Passado esse momento, a partir da Constituição Federal de 1988, em 1990, os debates mudaram a tônica, tendo em vista que os próprios planos diretores

---

<sup>431</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 511.

<sup>432</sup> CORBUSIER, L. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec USP, 1989.

de alguns municipais passaram a prever a questão do *solo criado*, objetivando restaurar o equilíbrio entre o valor econômico do potencial de geração de valor imobiliário do uso daquele solo e o valor econômico efetivo construído pelo respectivo proprietário.

Nesse sentido, a título de experimentação, experiências isoladas se iniciaram no eixo São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, onde o estágio embrionário da OODC foi nomeado de “operações interligadas”. As experiências datam de 1980 até meados de 1993, quando o instituto sofreu um entrave jurídico à sua aplicação. Até esse momento, a centralidade dos debates era em torno dos benefícios da criação de um instrumento capaz de *não desperdiçar* a potencialidade do uso do solo, possibilitando a coadunação de justiça social ao desenvolvimento ordenado das *urbes*, em vistas do necessário incremento em infraestrutura e serviços públicos que isso implicava.<sup>433</sup>

Em última ordem, a OODC implica um descolamento do direito de construir do direito de propriedade, partindo de um pressuposto de que o direito de propriedade é igual para todos, mas que o exercício – que se dá por meio do direito de construir –, se não regulamentado e ordenado, implica uma discrepância no exercício do direito de propriedade, além de descontrole do planejamento urbano em compasso com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a prestação adequada de dignidade para os habitantes da cidade.

Entretantes, é preciso compreender o cenário à época de implantação embrionária do referido instituto nas cidades brasileiras e confrontar as expectativas até então delineadas do que ele se propõe e o que de fato ocorreu, inclusive os aspectos negativos observados. Em São Paulo, por exemplo, em 1986, o instituto era finalmente regulamentado pelo prefeito Jânio Quadros, mas possuía um viés específico de *desfavelização*, cuja barganha com o mercado imobiliária era, em troca de aumento da permissão para construção em locais específicos pela Lei de Zoneamento, seria que a edificação possuísse interesse social, regulado pela Lei Municipal nº 10.209<sup>434</sup>, de 9 de dezembro de 1986.

---

<sup>433</sup> CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil**: entre a regulação e a arrecadação. São Paulo: Usjt, 2006, p. 6. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/CYMBALISTA-Outorga-Onerosa-do-Direito-de-Construir-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

<sup>434</sup> Art. 1º – Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei... (Lei Municipal nº 10.209/1986).

Ocorre que a iniciativa falhou devido à dificuldade de angariar o interesse em construções de interesse social, sendo retirada parte da burocracia exigida pelo Decreto Municipal nº 26.913, de 16 de setembro de 1988. Por meio desse decreto, restou possibilitado, à época, que proprietários de outras zonas, além dos terrenos sujeitos à favelização, pudessem se beneficiar da OODC, constituindo-se as “operações interligadas”. Somente em 1995, contudo, foi inserida a contrapartida em pecúnia, por meio da Lei Municipal nº 11.773/95, cuja receptividade do mercado imobiliário rendeu US\$ 122,5 milhões, a partir de 328 operações interligadas entre 1988 e 1998.<sup>435</sup> A experiência de São Paulo, contudo, acendeu um alerta para alguns riscos que o manejo do instituto da OODC acarretou, inclusive em sua fase embrionária, sobre os quais se discorre a seguir. Segundo o aspecto financeiro, tem-se que os valores calculados a título de contrapartida eram usualmente subestimados, representando prejuízo para os cofres públicos. O fato foi averiguado pela Câmara dos Vereadores de São Paulo e indicou que, no universo de 11 operações interligadas investigadas, o prejuízo alcançou US\$ 11 milhões. Por sua vez, sob o aspecto da gestão dos recursos obtidos das contrapartidas, constatou-se que, dos US\$ 122,5 milhões arrecadados, somente US\$ 22 milhões foram de fato empregados em habitações de interesse social, desvirtuando a finalidade primária da limitação administrativa.

Em relação ao viés urbanístico, percebeu-se que o instrumento da OODC não alcançou a expectativa delineada pela busca de justiça social, do contrário, o instrumento foi utilizado para concentrar infraestrutura e serviços públicos em zonas já privilegiadas, marginalizando mais ainda regiões pobres e periféricas. O projeto de desfavelização, em verdade, apenas retirou populações de localidades centrais, afastando-as para as periferias, onde as habitações de interesse social terminam por ser construídas.<sup>436</sup>

Por certo, a experiência paulista não é isolada nem esgota os desafios que envolvem a OODC, porém ilustra e simboliza alguns deles. Não se cogita desvalidar o instituto por isso, mas sim propor a inclusão da consideração desses riscos para seu aperfeiçoamento e modernização. Apóia-se, outrossim, a importância do instituto em seu potencial para funcionar como instrumento de redistribuição de recursos para fins habitacionais de interesse social,

---

<sup>435</sup> CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil**: entre a regulação e a arrecadação. São Paulo: Usjt, 2006, p. 9. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/CYMBALISTA-Outorga-Onerosa-do-Direito-de-Construir-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

<sup>436</sup> Ibid. Acesso em: 29 jul. 2022, p. 7- 8.

extrapolando a função arrecadatória, para realizar um propósito de subsidiar políticas públicas direcionadas ao direito constitucional à moradia.<sup>437</sup>

A partir dessas afirmações, frisa-se que o exame da potencialidade do manejo da OODC guarda relação também com a dinâmica do metro quadrado das diferentes áreas da cidade, por se tratar de mecanismo de potencial grandioso para captura da mais-valia fundiária urbana nas áreas com infraestrutura e serviços públicos e privados, o que influencia no incremento do valor do metro quadrado. Dessa forma, o Poder Público municipal, ao utilizar-se da OODC para além do estudo das múltiplas potencialidades do instrumento, não pode perder de vista a capacidade de capturar a MVFU presente nas projeções dos valores gerais de vendas (VGV) dos empreendimentos-receptores do solo criado de propriedade da municipalidade<sup>438</sup>. Com efeito, a utilização de instrumentos urbanísticos que apresentam múltiplos olhares dos diversos ramos que compõem a ciência da cidade exige que o corpo técnico das prefeituras e do Distrito Federal seja capaz de dar o melhor aproveitamento desses institutos urbanísticos, em especial a OODC, com o escopo de não criar mais desigualdades, uma vez que o “mercado imobiliário” e seu corpo técnico privado buscará decisores políticos com o objetivo de captura para os detentores do capital da maior parte da mais-valia fundiária, que é de propriedade de toda a coletividade urbana.

### 3.3.2 *Função e objetivo da OODC*

Em certa medida, o ritmo e o sentido da urbanização são capazes de cadenciar as valorizações fundiárias que afetam diretamente proprietários de terra, gerando flutuações expressivas nos valores das propriedades, o que, por sua vez, serve como índice produtor de disparidades no valor do exercício do direito de propriedade, afinal pode ser que o exercício em local “X” seja menos interessante economicamente do que no local “Y”, ou vice-versa, a depender do processo de urbanização evidenciado.

Dessa forma, percebeu-se que era necessário dissociar o direito de propriedade do direito de construir, visto que o potencial construtivo de uma terra é elemento essencial para compor o parâmetro para valoração da propriedade em questão. Em consequência, foi fundamental

---

<sup>437</sup> TEBALDI, Cristiano Dias; SOUZA, Milton Leonardo Jardim de. A outorga onerosa do direito de construir como um instrumento de política habitacional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, p. 1-24, 2019. Semestral, p. 3. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/5393>. Acesso em: 27 jul. 2022.

<sup>438</sup> RUFINO, M. B. C. **A incorporação da metrópole**: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume, 2016.

preencher a assimetria que o tratamento homogêneo do direito de construir solos artificiais evidenciou, para promover a recuperação da valorização dessa terra artificial construída e efetivamente agregada ao valor econômico da propriedade, deixando de ser uma riqueza potencial e tornando-se palpável à municipalidade, que lhe presta infraestrutura e afins. A manutenção de tais assimetrias apenas aprofunda a crise fundiária referente à distribuição de terra e o exercício do direito de propriedade e de moradia, não sendo compatível com a ordem constitucional de 1988.

Dito isso, a ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988, ao definir a repartição de competências entre os três entes, União, Estados e Municípios, incumbiu a cada um atividades específicas na coordenação da regulação do espaço urbano; nessa divisão, coube ao Município a responsabilidade de estabelecer o Plano Diretor e, por tabela, o estabelecimento do regramento da OODC e a definição dos coeficientes de aproveitamento.

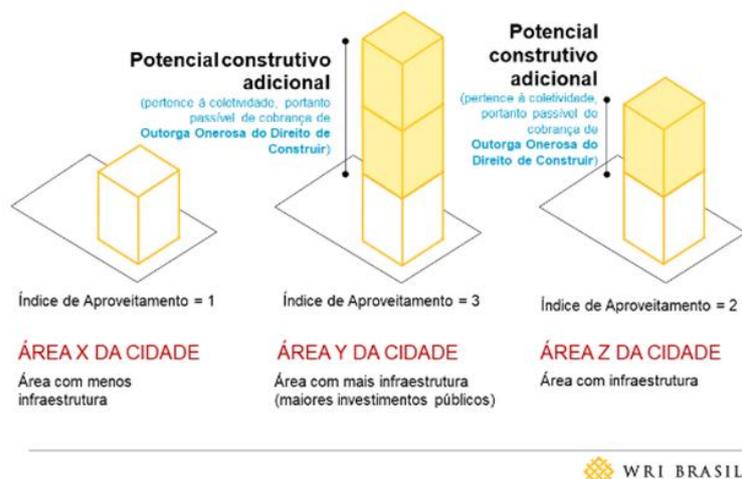
O coeficiente de aproveitamento, por sua vez, trata-se da relação entre a área edificável e a área do terreno. Dessa forma, calcula-se o percentual necessário da área para edificar na medida de determinada área construída baseada no percentual. Se a construção extrapolar o coeficiente básico e até o máximo, estará sujeita à outorga onerosa do direito de construir. Observa-se que é faculdade do Município estabelecer coeficientes únicos ou diferentes com base na localização da terra. Nesse sentido, registra-se que tal coeficiente considera ainda a proporcionalidade entre a infraestrutura e o aumento da densidade populacional esperada em cada área.<sup>439</sup> A OODC, portanto, confere ao proprietário a extensão do direito de construir para além da limitação. Veja-se:

Figura 9 – “Como funciona na cidade”

---

<sup>439</sup> Lei nº 10.257, de 2001. Art. 28 (...) § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

## COMO FUNCIONA NA CIDADE...



Fonte: Wri Brasil.<sup>440</sup>

Outrossim, o artigo 29 do Estatuto da Cidade confere permissão para a municipalidade prever no Plano Diretor a possibilidade de alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, podendo diversificar o uso original, seja residencial, comercial ou industrial.

As previsões dos artigos 28 e 29 têm função eminentemente arrecadatórias, porém também vinculadas, na medida em que o artigo 31 do diploma especifica a destinação dos recursos obtidos, indicando os incisos I a IX do artigo 26:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Nesse sentido, defende-se a OODC como instrumento que pode auxiliar as municipalidades no relevante ofício de ordenar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano, bem como promover de modo mais equitativo a distribuição dos benefícios e ônus oriundos do processo de urbanização.

<sup>440</sup> WRI BRASIL. **O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis.** Por Bruno Felin, Laura Azeredo, Luana Betti e Priscila Pacheco. 20 ago. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/noticias/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-como-ela-ajuda-tornar-cidades-mais>. Acesso em: 17 abr. 2022.

### 3.4 Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)

Ao investigar os mecanismos institucionais implementados pelas cidades capazes de coadunar o necessário crescimento econômico e o premente desenvolvimento humano, e assim gerar o desenvolvimento urbano sustentável, consegue-se compreender a potencialidade da regulação do espaço urbano, por meio dos parâmetros urbanísticos de forma restritiva e extensiva, como estratégia de conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

Em razão dessas peculiaridades, os decisores políticos devem voltar-se a criar uma ambiência necessária ao efetivo desenvolvimento sustentável urbano. Assim sendo, deve-se valer dos mais variados mecanismos políticos e institucionais, notadamente os instrumentos jurídicos-políticos de captura da mais-valia fundiária urbana orientados a promover a justiça social e reduzir as desigualdades. Não obstante, deve-se frisar a necessidade de fazer o desenvolvimento sobrepujar as relações sociais e levar as mudanças sociais positivas a todo o espaço urbano. Assim, proporciona-se ao cidadão a satisfação de imprescindibilidades materiais e imateriais básicas<sup>441</sup>.

Para tanto, esse desenvolvimento urbano sustentável deve ser erguido objetivando-se concomitantemente a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social<sup>442</sup>, haja vista que de nada adianta proporcionar um “*upgrade* urbanístico, social e ambiental” para os mais abastados, ou mesmo, a contrário sensu, exercer um melhoramento tão somente das áreas periféricas, pois assim estar-se-á a criar um “*apartheid* urbanístico”.

Deve-se entender as cidades como um sistema em que as ações devem ser intentadas em toda a urbe, pois o reflexo de um bom ou mau planejamento urbano é sentido por todos que vivem na cidade. Entretanto, salienta-se a emergência em ampliar a justiça social por parte dos decisores políticos perante as áreas e os indivíduos menos favorecidos, por meio da priorização da atuação estatal nas regiões historicamente esquecidas pela política urbana, pois assim se pode entender o desenvolvimento urbano sustentável como mecanismo de diminuição das desigualdades. Ademais, o urbanismo cria suas mazelas, mas também é a ferramenta para a

---

<sup>441</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p. 61-66.

<sup>442</sup> Ibid., p. 75.

solução de tais problemas sociais, se conduzido pela razão e pela técnica científica, objetivando o bem-estar social e o justo compartilhamento dos benefícios da vida urbana<sup>443</sup>.

Em razão dessas características, constata-se a importância do estudo do instrumento jurídico-político da Outorga Onerosa de Alteração Urbana (OOAU), como mecanismo de promoção da justiça social urbana, por meio da captura da mais-valia fundiária advinda do pagamento de contrapartida com o escopo de obter do Poder Público municipal a flexibilização de parâmetros urbanísticos que ampliam as potencialidades construtivas, bem como a adequação do exercício de atividade que não seria possível sem a OOAU, tudo em respeito ao princípio da justa distribuição dos benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos esculpidos no Estatuto da Cidade.

### *3.4.1 Conceito, potencialidades, riscos e benefícios da OOAU*

A OOAU teve seu surgimento em legislação de nível hierárquico inferior, que acabou sendo guindada a norma geral como boa parte dos instrumentos jurídicos dispostos no EC/2001. No caso em tela, a OOAU teve seu nascedouro em solo brasileiro a partir da experiência do Distrito Federal, que por força constitucional que garante a natureza híbrida (competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios), além da inexistência de norma geral federal (art. 182 da CF/1988), fez introduzir na primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), por meio da Lei Complementar Distrital nº 17, de 28 de janeiro de 1997, a previsão do novo instrumento jurídico e urbanístico da Outorga Onerosa da Alteração de Uso. A rigor, o PDOT de 1997, sob a égide dos preceitos da Constituição Cidadã de 1988, que determinou que a propriedade deverá cumprir sua função social a partir das determinações da ordenação da cidade expressas no seu competente plano diretor, inseriu uma seção específica sobre a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no capítulo destinado aos instrumentos jurídicos e urbanísticos. Esse dispositivo, de forma vanguardista, permitiu ao Poder Público, mediante pagamento de contrapartida, autorizar a modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades a um determinado imóvel-beneficiário (art. 49)<sup>444</sup>.

---

<sup>443</sup> HORTA, A. P. B. Metrôpoles, dinâmicas económicas e reconfiguração espacial. In: **Sociologia urbana**. Lisboa: Universidade Aberta, 2007.

<sup>444</sup> AZEVEDO, Heloisa et al. **Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano**: uma análise da sua implantação no Distrito Federal. Texto para discussão, 2014, p. 17.

Ressalte-se, ainda, que a OOAU prevista no PDOT de 1997 determinava que seu manejo dar-se-ia preferencialmente na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação, haja vista a natureza dessas zonas, que: a) detenham infraestrutura urbana para suportar tais acréscimos (sistema viário, saneamento básico e etc.); b) possuam vocação para atrair novos usos do ponto de vista dos entes privados (beneficiários), mas que coaduna com a garantia ao desenvolvimento econômico sustentável<sup>445</sup>.

Por sua vez, coube à Lei Complementar Distrital nº 294, de 27 de junho de 2000, três anos após o PDOT/1997, disciplinar a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal, que conceituou como uma contrapartida pela alteração dos usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização de unidades imobiliárias (art. 2º, *caput*) e que se afigura em três modalidades: a) a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária (art. 2º, § 1º, inciso I); b) a mudança da proporção do uso ou do tipo de atividade para outra diferente daquela originalmente indicada nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária (art. 2º, § 1º, inciso II); e c) a inclusão ao uso original indicado de novo tipo de uso ou atividade não prevista nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária (art. 2º, § 1º, inciso III). Nesse cenário, foi editada a Emenda nº 49 à Lei Orgânica do Distrito Federal, de 17 de outubro de 2007, que incluiu no art. 317, especificamente na alínea “c”, do inciso VI do § 2º, a Outorga Onerosa da Alteração de Uso como um dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano do DF, agora erigida na norma de maior patamar para aquele ente federado.

Em razão dos resultados auferidos com o instrumento da OOAU no Distrito Federal, os decisores políticos federais na edição do Estatuto da Cidade de 2001 fizeram constar, no rol dos instrumentos jurídicos-políticos da norma geral sobre Direito Urbanístico, a Outorga Onerosa da Alteração de Uso, notadamente no art. 29, que afirma a possibilidade de o Poder Público permitir a “alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Em suma, a Outorga Onerosa da Alteração de Uso permite a mudança de uso do solo, conforme estabelecido na legislação urbanística municipal/distrital, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário. A OOAU tem caráter voluntário, haja vista que somente se efetiva mediante a solicitação do particular, que se manifesta acerca do interesse em usufruir o direito de alterar o uso anteriormente definido pela legislação urbanística local, notadamente a

---

<sup>445</sup> OLIVEIRA, Ilka Suemi Nozawa de et al. **A outorga onerosa de alteração de uso e a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social**. Dissertação. Mestrado em Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica De São Paulo – PUC-SP, 2021, p. 47-48.

Lei de Uso e Ocupação do Solo. Porém, a obtenção da anuência do Poder Público demanda a prestação de contrapartida prévia do beneficiário, com o pagamento de preço público, o que remete ao fato de não se configurar em tributo por não ter caráter de compulsoriedade. De forma similar à OODC, a OAAU não se aplica indistintamente a todo o tecido urbano, mas sim a áreas/zonas previstas no Plano Diretor local que possuam características que permitam ao cidadão-beneficiário pleitear a utilização desse instrumento para implementar seu projeto.

Feita essa breve digressão histórica, afirma-se que a Outorga Onerosa de Alteração de Uso diferencia-se da Outorga Onerosa do Direito de Construir no parâmetro urbanístico flexibilizado: a) na primeira hipótese, trata-se do “uso do solo”, assim sendo estar-se-á a dispor sobre a flexibilização do tipo de utilização de determinada porção do solo urbano (atividades); b) na segunda hipótese, dispõe-se sobre a “ocupação do solo”, dessa forma estar-se-á a flexibilizar a maneira como a edificação ocupa o lote, especificamente o potencial construtivo além do básico atribuído àquela porção do território citadino.

Em suma, a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade. Recai o referido instrumento sobre a adequação do tipo de uso do empreendimento à legislação. Conforme insculpido no Estatuto (art. 29), “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”<sup>446</sup>.

Constata-se que a disciplina do “uso do solo” urbano visa organizar atividades humanas na cidade numa lógica de multiplicidade de usos e tipologias de forma equilibrada sobre o território, otimizando a infraestrutura instalada, proporcionando qualidade de vida e prevendo as consequências negativas para a sociedade”<sup>447</sup>. Nesse sentido, percebe-se que é facultado ao Município, de acordo com as especificidades, abrir exceções para que o empreendimento seja aprovado com usos do solo previamente não permitidos em determinadas zonas mediante contrapartida financeira.

Por sua vez, em relação à potencialidade da utilização das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso (OOAU), frisa-se que disciplinar o “uso do solo urbano” tem o condão de organizar as atividades humanas na cidade, trazendo equilíbrio sobre o território e otimizando

---

<sup>446</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 10 de julho de 2001. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>447</sup> USP-FAU. Verbetes de economia política e urbanismo. **Cidade sustentável**: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. São Paulo: Ed. do Autor, 2009.

a infraestrutura implantada. Assim, é possível proporcionar maior qualidade de vida aos cidadãos. A dinâmica de flexibilizar o uso do solo fomenta o comércio e desenvolve certas zonas que não permitiam previamente tal atividade. De fato, ordenar o uso do solo é dotar a Administração Municipal de instrumentos de controle efetivo das atividades urbanas e ter ciência dos impactos sobre a cidade, a economia, o meio ambiente e a sociedade.

A legitimidade desse ônus fundamenta-se em duas noções: em primeiro lugar, o entendimento implícito de que para uma área suportar quantidades adicionais de construção ou um uso mais intensivo do solo, o setor público tem que fazer investimentos em infraestrutura e serviços urbanos e, em segundo lugar, o princípio de que o Estado não pode favorecer uma propriedade em detrimento de outras ao conceder direitos adicionais de construir ou permitir novos usos do solo.<sup>448</sup>

A aplicação de recursos em projetos de investimentos produtivos possui a capacidade de proporcionar benefícios sociais e econômicos que abarcam todos os proprietários de determinada área, ou seja, possui um caráter multiplicador que vai para além do valor investido em si. Contudo, sua efetividade encontra-se limitada pela ausência de planos diretores e normas de zoneamento adequadamente estruturados e racionalmente aplicáveis.

Nesse sentido, a OOAU apresenta-se como mecanismo de recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado na valorização de imóveis urbanos, por meio da contrapartida do usuário. De acordo com o inciso III do artigo 30 do Estatuto da Cidade, lei municipal específica que estabelece a forma de adimplemento da contrapartida do beneficiário, abre-se o leque de possibilidades do pagamento, assim não se fala que se dará apenas em dinheiro. Dessa forma, através do instituto da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, é possível atrelar o pagamento da contrapartida em hipóteses que satisfaçam o interesse da municipalidade em consonância com o planejamento urbano municipal positivado no Plano Diretor local. Por certo, prescreve ainda o Estatuto da Cidade, em seu artigo 31, que os recursos poderão ser unicamente utilizados em políticas de regularização fundiária, programas de habitação de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Por fim, é preciso um cuidado especial quanto à aplicação do instrumento urbanístico, pois o mesmo pode servir a objetivos muito diferentes. Por essa razão, é importante que esse

---

<sup>448</sup> SMOLKA, Martim. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina** – políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014, p. 37.

instrumento de intervenção no solo seja trabalhado como instrumentalização dos objetivos da política urbana expressa no Plano Diretor. De fato, a geração de recursos para investimentos municipais pode ser um subproduto para a outorga onerosa, porém este não deve ser encarado como objetivo principal, uma vez que poderia acarretar flexibilização e levar à insegurança e destruição do uso do solo, bem como encarecimento dos produtos imobiliários.

### *3.4.2 Função e objetivo da OOAU*

No âmbito do Direito Público, vigora o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, não havendo espaço para liberdade de escolha do agente público como ocorre nos assuntos inerentes ao Direito Privado. Partindo-se do pressuposto de que há um dever-poder de recuperar a mais-valia urbanística a fim de alcançar os objetivos definidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, conclui-se que a outorga onerosa de alteração de uso e do direito de construir devem ser aplicadas pelos Municípios quando o instrumento se mostrar adequado do ponto de vista técnico.

Incide a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo sobre a adequação do tipo de uso do empreendimento. Segundo o estabelecido no Estatuto (art. 29), “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”<sup>449</sup>. Assim, o objetivo é abrir uma exceção para aprovar empreendimento com usos do solo previamente não permitidos em determinadas zonas mediante contrapartida. Conforme dispõe o Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo não interfere no potencial construtivo. Seu único objetivo é possibilitar que o empreendimento tenha uma destinação diversa das normas preestabelecidas para o zoneamento.

Por outro lado, em relação às contrapartidas, as políticas urbanas têm a finalidade de promover a recuperação, pelo Poder público, dos investimentos que tenham resultado em valorização imobiliária, assim como a justa distribuição dos benefícios em prol do bem-estar social. O instrumento da outorga onerosa de alteração e uso cumpre exatamente esse papel em que é exigido do beneficiário uma contrapartida. “Além disso, a outorga onerosa de alteração

---

<sup>449</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 10 de julho de 2001. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

de uso pode ser “um procedimento inspirador para se pensarem novas formas de atuar e agir preventivamente para gerar espaços urbanos qualificados, infraestruturados e justos”<sup>450</sup>.

O momento do pagamento da contrapartida da outorga onerosa de alteração de uso deve ocorrer antes do licenciamento da edificação nas hipóteses de alteração de uso em momento posterior ao parcelamento do solo, pois é por meio do licenciamento da edificação, ato administrativo de competência vinculada, que o Poder Público atesta a conformidade com a norma. Não poderá a edificação ser licenciada para um novo uso pretendido, se não houver o atestado de pagamento ou da comprovação da prestação da contrapartida. Outra modalidade é na hipótese de cobrança da outorga onerosa de alteração de uso quando da transformação de imóvel inserido em zona rural para zona urbana, em que o momento adequado para cobrança da contrapartida será quando da aprovação do parcelamento do solo.

De fato, qualquer que seja, essa satisfação deverá estar disciplinada na lei específica municipal a que se refere o art. 30 do Estatuto da Cidade. É satisfatório o que se estabelece e se cumpre de uma única vez, embora seu montante possa ser parcelado e pago ao longo de um certo tempo, conforme permitido nessa lei e ajustado no contrato de cessão de direitos construtivos. É obrigação, ademais, que não se repete.

### **3.5 Competência legislativa para instituir as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU)**

A partir da Constituição de 1988, a política urbana ganhou atenção específica por meio da dedicação de um capítulo para tratar de competências determinadas aos Municípios, mormente para fixar diretrizes de planejamento urbano cujo fim precípua seria o fortalecimento das funções sociais da cidade. Dessa forma, o art. 182 da Constituição instituiu a figura do Plano Diretor, mecanismo básico de política urbana a ser planejado e implementado pelo Município, o qual deve conter regras, metas e projetos a serem desenvolvidos pelo Poder Público.

Embora a União fixe diretrizes gerais para a elaboração do Plano Diretor – em acordo com o disposto no art. 182 da CF/88 –, bem como específicas a partir das determinações do Estatuto da Cidade, não há modelo pré-determinado de Plano Diretor, devendo cada Município adequar esse documento à realidade da cidade. Nesse jaez, insere-se o direito de construir dentro do rol de regulamentações a serem pensadas no Plano Diretor pela municipalidade, aí incluso o

---

<sup>450</sup> SANTORO, P. *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2010, p. 432.

instrumento das Outorgas Onerosas Urbanísticas. Assim, resta assente nos arts. 28 e 29 do Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Nesse sentido, ao Plano Diretor compete a definição do coeficiente de aproveitamento básico a partir do qual regulará o direito de construir e o uso do solo, definindo limites máximos e atividades suportadas para aquela porção da cidade, ambos relacionados à infraestrutura respectiva com o incremento esperado a partir da edificação e do exercício da atividade no solo cidadão.

Sob o aspecto jurisprudencial, a competência legislativa municipal em matéria urbanística é amplamente reconhecida no âmbito dos Tribunais Superiores. O posicionamento adotado pelos Tribunais entende que a competência da União e dos Estados para legislar sobre a matéria urbanística encontra limitação na competência municipal para dispor sobre o ordenamento do solo urbano, determinar a política de desenvolvimento urbano e por certo sobre as Outorgas Onerosas Urbanísticas, no caso OODC e OOAU, nos termos da Constituição Federal. A título de exemplo, segue uma decisão a respeito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. **2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes. **3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas**

**normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo.** Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (STF, ADI 6602 – SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Data do Julgamento: 14/06/2021, Publicação DJe 24/06/2021).

Ademais, compete ao Município realizar a análise, por meio de agentes técnicos, e prover estudos de impacto ambiental, urbanístico e na vizinhança, para subsidiar a averiguação da permissão ou não das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU). A decisão de indicação ou não das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), mesmo que instruída por pareceres técnicos, por sua vez, é discricionária e de competência dos agentes municipais, respeitadas as instâncias de gestão democrática da cidade, quando da elaboração dos respectivos Planos Diretores locais e das competentes leis de uso e ocupação do solo. Por outro lado, caso o Poder Legislativo aceite naquele solo, admitindo no Plano Diretor local, e posicionando admissão das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), o ato de licenciamento reputa-se vinculado, e resta à Administração apenas a análise de preenchimento dos requisitos objetivos para concessão em área concreta.<sup>451</sup>

De fato, a conexão entre o Plano Diretor e as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), é de procedimentalidade, permissividade e aplicabilidade dos referidos instrumentos jurídicos-políticos, os quais regulam o direito de construir e o uso do solo como direitos descolados do direito de propriedade, porém conectados com a função social da propriedade e da função social da cidade, haja vista a indissociação entre os elementos físicos propriedade/construção/uso e a impossibilidade do exercício de um sem conexão com o outro.

Dessa forma, sendo o Legislativo responsável pela confecção do Plano Diretor – o qual deve estabelecer o zoneamento e, assim, fixar zonas permissivas das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), os coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo, bem como os usos (atividades) que guiarão sua aplicação –, revela-se a função estratégica e decisiva da Câmara Municipal na previsão, regulação e efetivação das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU).

---

<sup>451</sup> TEBALDI, Cristiano Dias; SOUZA, Milton Leonardo Jardim de. A outorga onerosa do direito de construir como um instrumento de política habitacional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, p. 1-24, 2019. Semestral, p. 30-33. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/5393>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Em suma, o Plano Diretor fixará as áreas em que serão permitidos a alteração de uso do solo e o incremento do potencial construtivo para além do básico (ou único), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, conforme dispõe o Estatuto da Cidade. No entanto, faz-se necessária ainda a edição de uma lei municipal específica que complemente o Plano Diretor. Na lição de Ronaldo Vieira e Fábio Goldfinger:

Tanto para a outorga onerosa do direito de construir como para a alteração do uso do solo se faz necessária a edição de lei municipal específica, complementando a lei aprovada pelo plano diretor. As condições a serem observadas para a implementação dos mencionados institutos urbanísticos possuem previsão no artigo 30 do Estatuto da Cidade.<sup>452</sup>

Assim sendo, cabe à lei municipal específica determinar as condições mínimas – haja vista que a determinação do Estatuto da Cidade refere-se ao conteúdo básico da legislação especial das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) – como a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, conforme preceitua o art. 30 do Estatuto da Cidade<sup>453</sup>.

É necessário mencionar que é vedada a gratuidade das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU). Porém, o Estatuto da Cidade foi silente em prever que tipo de contrapartida seria atribuída por parte do beneficiário. Ronaldo Vieira e Fábio Goldfinger mencionam que:

Os Poderes Executivo e Legislativo definirão o tipo de contrapartida, podendo este possuir, como regra, um caráter pecuniário. É possível ainda que a contrapartida seja realizada por meio de doação de alguma área privada para a municipalidade, ou ainda via parceria em projetos sociais de interesse urbanístico.<sup>454</sup>

### 3.6 Natureza jurídica das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU)

Por tudo que foi exposto nas seções antecedentes, para discorrer sobre a natureza jurídica das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso, faz necessário abordar o instituto em si e a contrapartida devida para alcançar a outorga. Dito isso, inicialmente, a natureza jurídica do instituto jurídico-político das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso afigura-se como ato administrativo, precedido por autorização legislativa, de caráter vinculado, de motivação voluntária e condicionada.

<sup>452</sup> VIEIRA, Ronaldo; GOLDFINGER, Fábio. **Direito Urbanístico**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

<sup>453</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 10 de julho de 2001. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>454</sup> VIEIRA, Ronaldo; GOLDFINGER, Fábio. **Direito Urbanístico**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

Primeiramente, as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso são atos administrativos por serem atos exarados pelos quais o Poder Público autoriza o proprietário ou interessado a modificar o uso do terreno ou ampliar o potencial construtivo para além do básico (ou único) mediante o pagamento de uma contraprestação.

É que a Administração exerce função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como desincumbir-se do dever posto a seu cargo. Donde, quem os titulariza maneja, na verdade, “deveres-poderes”, no interesse alheio<sup>455</sup>.

Por certo, afirma-se que a outorga/autorização para o manejo das Outorgas Onerosas Urbanísticas configura-se como serviço público a ser prestado. Deve ser considerado antes mesmo da noção de soberania e poder, pois ao visar prestar o serviço público é que ao Estado são conferidos determinados poderes e prerrogativas, sendo essa a razão para a conclusão do dever-poder do Estado cumprir sua função pública<sup>456</sup>.

Em segundo lugar, as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso têm o caráter vinculado, haja vista que, uma vez preenchidos os requisitos previstos na legislação urbanística aplicada, notadamente o requisito geográfico (inserido em zona autorizada à utilização de OODC ou OOAU) e o adimplemento do ônus (pagamento de contrapartida) a autorização/outorga deverá ser emitida. Assim, o juízo de discricionariedade não pode ser invocado pelo Poder Público municipal. De fato, uma vez que a política de desenvolvimento urbano, por meio do Plano Diretor local e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, fruto do processo democrático e da gestão democrática da cidade, inclua as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso como instrumentos da política urbana local, bem como eleja zonas/áreas onde o instrumento poderá ser utilizado e, por fim, exista legislação específica que determine condições, formas e alcance das Outorgas Urbanísticas, poderá o ente privado requerer ao Poder Público municipal a autorização para construir além do coeficiente básico (ou único) ou ainda alterar o uso determinado para aquela porção do território urbano.

Em terceiro lugar, as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso têm motivação voluntária por não serem compulsórias, mas sim por

---

<sup>455</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

<sup>456</sup> MARTINS, S.; GOMES, G. C. A verdade que está no erro: a importância do estatuto da cidade para a (re)valorização do espaço. **Revista da ANPEGE**, v. 5, p. 93-106, 2019.

constituir-se por ato volitivo do ente privado que busca a Administração Pública municipal para utilização do instrumento jurídico-político das Outorgas Onerosas Urbanísticas a fim de alcançar seu desiderato, seja a ampliação do potencial construtivo do solo ou a alteração do uso do mesmo.

Em quarto lugar, as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso são condicionadas por terem a condição *sine qua non* do adimplemento da contrapartida para obter a autorização/outorga do Poder Público local. A contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, estabelecida nos artigos 28 e 29 do Estatuto da Cidade, deve ser entendida como parte constituinte, e não acessória, do instrumento. Afinal, é a contrapartida que efetiva a compensação pela injustiça social decorrente da valorização diferenciada dos terrenos urbanos, a qual por sua vez é fruto dos aproveitamentos diferenciados definidos pela legislação urbanística.

Assim, a contrapartida deve ser entendida como um dos critérios essenciais para a regulamentação do referido instrumento. De fato, a contrapartida pode assumir várias formas, entre as quais se destacam: dinheiro, terras, obras ou serviços. Deve-se registrar que a geração de recursos para investimentos municipais pode ser um subproduto para a outorga onerosa urbanística, porém este não deve ser encarado como objetivo principal, uma vez que poderia acarretar flexibilização e levar à insegurança e destruição do uso do solo, bem como encarecimento dos produtos imobiliários.

Por fim, mas não menos importante, e sim fundante para utilização das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso, estas devem ser precedidas de autorização legislativa, haja vista que o Plano Diretor local deverá fixar as áreas em que será permitida alteração de uso do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, conforme dispõe o Estatuto da Cidade: “Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Por outro lado, não bastam a previsão conceitual e a definição de áreas onde será admitida a utilização das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso no Plano Diretor local ou Lei de Uso e Ocupação do Solo, mas também exige-se a edição de legislação específica que verse sobre os meandros mínimos para a consecução do instrumento jurídico-político, haja vista a necessidade de efetivar a justa distribuição do ônus e benefícios

da urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Dessa forma, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar as OODC e OOAU, prevê determinadas diretrizes básicas que os Municípios devem observar caso incluam as Outorgas Onerosas Urbanísticas em seus planos diretores:

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário

Conforme exposto, o diploma específico estabelece que deve haver disciplina municipal própria a determinar a fórmula de calcular a cobrança, casos possíveis de isenção e a contrapartida – forma de compensação – do beneficiário das Outorgas Onerosas Urbanísticas. O Estatuto da Cidade, portanto, não impõe o pagamento em pecúnia, deixando a critério do Poder Legislativo municipal estabelecer formas de contrapartida do destinatário da outorga onerosa do direito de construir. Portanto, cada Município tem a faculdade de disciplinar a modalidade do pagamento em espécie ou outra forma de contraprestação.

Em sentido estrito, aborda-se a controversa natureza jurídica da contrapartida devida como condicionante às Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso. Para tanto, esta tese se filia à corrente doutrinária segundo a qual a contrapartida em OODC e OOAU, conforme preleciona o Estatuto da Cidade, constitui-se como ônus do ente privado perante o Poder Público municipal, com o escopo de obter autorização/outorga para ampliar o potencial construtivo atribuído ao seu solo ou alterar o uso do solo atribuído à sua porção de terra urbana, tudo em respeito à justa distribuição do ônus e benefícios da urbanização, para recuperar a mais-valia fundiária urbana advinda do manejo da legislação urbanística.

Contudo, a controvérsia doutrinária é presente e de difícil solução com a carência de aprofundamento da doutrina especializada e a sedimentação jurisprudencial sobre a temática. Embora o instrumento das Outorgas Onerosas Urbanísticas, como norma geral prevista no Estatuto da Cidade, tenha completado mais de duas décadas de vigência, por seu caráter de norma jurídica que carece de previsão e alcance incluído no competente Plano Diretor local e de legislação específica sobre suas nuances, sua eficácia social ainda é incipiente.

Entretanto, por sua essência voluntária, constata-se que não recaem sobre a contrapartida em Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso as

características inerentes às espécies de tributo, dentre elas as imposições do art. 150 da Constituição Federal de 1988, bem como a não aplicabilidade das imunidades tributárias.

Por sua vez, para o Ministro Eros Grau<sup>457</sup>, a Outorga Onerosa constitui-se na aquisição do direito de criação artificial de solo, como resultado de construção que ultrapasse os coeficientes de aproveitamento, em que o exercício está condicionado à satisfação de uma “prestação de dar” ou contrapartida em espécie (moeda) ou *in natura* (bens ou serviços), cuja natureza jurídica seria de ônus ou incumbência, com características semelhantes à exigência imposta ao loteador de cessão ao Poder Público das áreas destinadas ao sistema viário e equipamentos públicos, conforme Lei Federal nº 6.766, de 1979.

De maneira mais esclarecedora, o ônus trata-se de uma incumbência que recai sobre o sujeito que expressa o interesse pessoal de construir, que encontra seu nascedouro no interesse próprio e pessoal do agente em obter certa vantagem jurídica, aglutinando ao ônus uma característica de condição exigível para o exercício de um direito. Como consequência, o não cumprimento do ônus não gera sanção ou coação jurídica para com o sujeito, mas somente a não satisfação do seu interesse particular. Outrossim, a norma que estabelece o ônus não impõe a adoção de uma conduta, ou seja, não firma um dever de conduta, uma vez que é concedida ao agente a possibilidade de desistir da obtenção da vantagem jurídica.

Assim, cabe a diferenciação do ônus dos conceitos de dever e de obrigação. Inicialmente, esclarece-se que dever tem origem em uma determinação legal expressa (dever legal) e a obrigação tem origem em um negócio jurídico<sup>458</sup> (dever obrigatório). Tanto o dever quanto a obrigação possuem, ao contrário do ônus, origem em uma imposição decorrente do interesse alheio, possibilitando que o descumprimento do dever/obrigação gere uma sanção jurídica, já que sua exigência independe da vontade do particular, em consonância com o pensamento do Ministro Eros Grau<sup>459</sup>.

---

<sup>457</sup> Recurso Extraordinário nº 387.047-5, Santa Catarina. Ementa: Recurso Extraordinário. Lei nº 3.338/89 do Município de Florianópolis/SC. Solo Criado. Não configuração como tributo. Outorga Onerosa do Direito de Criar Solo. Distinção entre ônus, dever e obrigação. Função social da propriedade. Artigos 182 e 170, III da Constituição do Brasil.

<sup>458</sup> Art. 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.

<sup>459</sup> “Postas essas observações, poderemos distinguir de um lado, o dever – e a obrigação – como vínculo imposto à vontade do sujeito em razão da tutela de interesse alheio e cujo descumprimento compreende um ilícito, importando a aplicação de sanção jurídica; de outro, o ônus, como vínculo imposto à vontade do sujeito como condição para a satisfação do seu próprio interesse e cujo descumprimento não importa a aplicação de sanção jurídica, mas tão-somente efeitos econômicos negativos”. Recurso Extraordinário nº 387.047-5, Santa Catarina.

No caso de obrigação contratual, em que a contrapartida seja satisfeita por meio de “prestação de dar” *in natura*, também seria possível teorizar a natureza de dação em pagamento<sup>460</sup>. Por sua vez, a natureza jurídica da contrapartida da Outorga Onerosa não se trataria de tributo<sup>461</sup>, que se configura como prestação de caráter obrigacional e compulsório, ou seja, constitui-se em dever jurídico, enquanto a contrapartida se traduz como prestação de natureza condicional para o exercício de um direito ou uma “prestação de dar não obrigacional”. De maneira mais incisiva, não há de se falar em natureza tributária<sup>462</sup> da contrapartida nem como espécie de imposto<sup>463</sup> ou como espécie de taxa<sup>464</sup>. No primeiro caso, em razão da inexistência de coação jurídica ao pagamento da contrapartida de maneira independente da vontade do particular. Na segunda hipótese, também a contrapartida não se confirmaria como taxa, uma vez que não se confunde com a aplicação do poder de polícia ou a contraprestação por uso de serviço público. Nesse caso, a contrapartida deve ser compreendida como mecanismo recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, bem como de garantir uma justa distribuição do ônus da urbanização, não se vinculando ao paradigma do custo-benefício específico das taxas, conforme pensamento de José Afonso da Silva<sup>465</sup>.

Da mesma forma, a contrapartida em Outorgas Onerosas Urbanísticas não possui natureza jurídica de preço público, visto que essa espécie de pagamento tem origem contratual e no regime de direito privado. Dessa forma, na hipótese de a operação de outorga e sua contrapartida

---

<sup>460</sup> Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.

<sup>461</sup> “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

<sup>462</sup> “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

<sup>463</sup> “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

<sup>464</sup> “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

<sup>465</sup> “Os princípios urbanísticos, especialmente o princípio da Justa Distribuição do ônus da Urbanização, e o princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanização, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes, se distanciam do custo-benefício específico das taxas”. In: SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45.

serem consideradas obrigações contratuais, o Poder Público estaria a negociar um bem que não seria de sua propriedade, já que potencial adicional construtivo configura-se como direito difuso, de titularidade da coletividade e não da administração municipal<sup>466</sup>.

Uma derradeira possibilidade conceberia a contrapartida da Outorga Onerosa como compensação urbanística, postulação que encontra supedâneo no Supremo Tribunal Federal, firmada no julgamento da ADI nº 3378/DF, que tratou especificamente do tema de compensação ambiental, mas que pode ser aplicado de forma análoga ao debate acerca da natureza jurídica da contrapartida da Outorga Onerosa. O entendimento do STF, no caso, considerou que a função social da propriedade, ao limitar o exercício do domínio sobre bem próprio, impõe a ponderação do interesse coletivo, ou seja, caso a fruição do direito à propriedade resulte em danos ambientais, desponta ao proprietário o dever legal de compensar os prejuízos sociais, na condição de poluidor-pagador ou, de maneira equivalente na visão urbanística, de usuário-pagador.

Por tudo que foi mencionado, esta tese se acosta à corrente defendida doutrinariamente pelos professores Eros Grau<sup>467</sup> e Dalmo Abreu Dallari<sup>468</sup> de que a contrapartida em pecúnia (moeda) trata-se de ônus suportado pelo ente particular e devido ao Poder Público municipal, como mecanismo de justa distribuição do ônus e benefício da urbanização e como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária urbana incorporada pelo ente privado após manejo da norma urbanísticas. Por sua vez, em relação às contrapartidas adimplidas “in natura”, por meio da doação de bens e/ou execução de obras de interesse público, são investidas da natureza jurídica de obrigação contratual<sup>469</sup>, que deverá ser regrada em Termo de Compromisso celebrado entre as partes, ente privado e Poder Público municipal.

A própria designação para outorga onerosa já indica se tratar de um consentimento de algo em favor de outrem a título oneroso, sendo neste caso analisado uma faculdade dada pelo Estado ao particular para fazer uso de coeficiente de aproveitamento maior que o básico, ou seja, solos adicionais, ou fazer a opção por usos permitidos por uma nova legislação. Não se sujeitando às normas de direito tributário, aplicam-se os

---

<sup>466</sup> ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do solo criado, outorga onerosa do direito de construir**: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 72.

<sup>467</sup> GRAU, E. R. **Aspectos jurídicos da noção de solo criado**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.

<sup>468</sup> DALLARI, A. A. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (Coords.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 43-45.

<sup>469</sup> OLIVEIRA, Ilka Suemi Nozawa de et al. **A outorga onerosa de alteração de uso e a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social**. Dissertação. Mestrado em Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica De São Paulo – PUC-SP, 2021, p. 51.

princípios e regras de direito administrativo, de maneira que a cobrança pelo Poder público estará condicionado à manifestação pelo particular<sup>470</sup>.

Para tanto, o documento jurídico que transaciona entre particular e poder municipal a extensão do direito de construir tem conteúdo mínimo, o qual deve conferir segurança jurídica às partes envolvidas. Nesse sentido, transpõe-se o artigo 92 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, cujo teor guia a formalização dos pactos que tenham o Poder Público como parte:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I – o objeto e seus elementos característicos; II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento; V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX – a matriz de risco, quando for o caso; X – o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII – a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX – os casos de extinção.

Nessa ordem de ideias, o Termo de Compromisso das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso, enquanto instrumento administrativo que estabelece direitos e obrigações entre o Município e o particular, precisa desse conteúdo mínimo referente: à qualificação das partes; ao objeto do termo de compromisso; à especificação da contraprestação, consistente na onerosidade da outorga; à forma de pagamento e os índices de atualização, caso necessário; ao prazo de vigência da concessão da outorga; à previsão de

---

<sup>470</sup> Ibid., p. 54.

penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações acertadas; aos casos de cassação da outorga (extinção); às questões omissas; foro competente para dirimir conflitos.

Entretantes, não se deve perder de vista o fato de que cada ente municipal terá disciplina própria, a qual pode regulamentar outras previsões obrigatórias no termo de compromisso da OODC para sua perfectibilização.

### 3.7 Forma de pagamento das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU)

Da leitura da seção antecedente, extrai-se que a contrapartida não necessariamente deverá ser efetuada em pecúnia<sup>471</sup>, mas a escolha do legislador de piso poderá ser adimplida em formas diversas daquela em dinheiro, tais como: obras de infraestrutura; construção de equipamentos públicos; etc.<sup>472</sup>. Contudo, o Estatuto da Cidade determina que as receitas auferidas no manejo das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) deverão atender às finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade (art. 31 do EC/2001). Assim sendo, é defeso ao Poder Público municipal permitir a alteração da forma de pagamento por obra/serviço que não atenda aos ditames do art. 31 do Estatuto da Cidade.

As Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), conforme aludido, envolvem um ônus do proprietário de terra em relação ao Município, em que se outorga o direito de construir pela onerosidade, ou seja, uma contraprestação. Dito isso, há registros bibliográficos de estudiosos que negavam a possibilidade de essa contraprestação se dar em pecúnia, durante ainda os primeiros esboços do instituto jurídico que viria a ser chamado de *solos criados*. Contudo, a referida previsão pecuniária foi considerada na Carta de Embu, por Mange, Grego e Contador, tendo em vista a dificuldade de retribuição por meio de construção em outros territórios, por inexistência ou risco de admissão de terras impróprias. Associando as duas visões, encontra-se Lira, a conjugar a versão urbanística da retribuição por meio da cessão de propriedade à coletividade à versão financeira, em que o criador do solo paga um montante ao Município.<sup>473</sup> Assim, a discussão acerca da *compensação* à referida extensão do direito de construir evoluiu.

<sup>471</sup> Pecuniário é uma noção com origem em *pecuniarius*, um termo latino. Trata-se de um adjetivo que costuma designar aquilo que é referente ao dinheiro líquido, isto é, em efetivo (notas e moedas de disponibilidade imediata).

<sup>472</sup> BOSQUESI, Ricardo. **Outorga onerosa do direito de construir**. 2006. 94 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 65.

<sup>473</sup> REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Tereza C.; JORGENSEN JUNIOR, Pedro. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista**

Para o mercado imobiliário, o instituto dos *solos criados* permeou os debates até 1990, dividindo opiniões. Nesse ínterim, observa-se, todavia, que entre 1970 e 1980 houve queda nos preços dos terrenos em consequência do solo criado. Dessa forma, compartilham desse pensamento Rezende et al.<sup>474</sup> Estes analisam que, se por um lado era impossível baratear os preços dos terrenos, por outro lado pelo menos não subiriam, mesmo considerando a fluidez do comportamento do mercado. À época, profissionais do mercado imobiliário argumentavam que o valor do solo criado não podia ser repassado aos adquirentes finais, com exceção de participantes de grupos de alta renda.

Nesse sentido, Campos Filho afirmava que essa compensação pelo solo criado deveria ser suportada pela redução da supervalorização de terrenos urbanos, e não pelos adquirentes finais da unidade imobiliária (apartamento ou escritório). Em contrapartida, para o CEPAM, essa transferência dos custos do solo criado para os adquirentes ou consumidores finais iria depender da situação do mercado fundiário e dos imóveis construídos.

A respeito dos efeitos econômicos dos *solos criados* sobre o valor da terra, havia o consenso entre os estudiosos representantes das empresas construtoras de que, a longo prazo, o instrumento teria o efeito de mais um tributo a incidir sobre o custo final das unidades, com as consequências de aumento dos gastos públicos com infraestrutura e espalhamento das cidades. Nesse viés, Gomes de Almeida sinaliza para a baixa rentabilidade fiscal desse instrumento, bem como para os efeitos sobre o preço final de unidades imobiliárias. Com o advento da Constituição de 1988 e o desenvolvimento e implementação dos Planos Diretores municipais, volta à tona a temática de solos criados e seus consectários. Novamente, a questão dos preços dos terrenos é levantada enquanto reflexão dos efeitos do solo criado.

Por sua vez, Smolka admite que os proprietários dos terrenos são, de fato, passivos em relação à precificação, eis que a determinação do preço dos terrenos é fundamentalmente balizada pela concorrência – típica do mercado imobiliário – entre os que disputam pelo uso daquele solo. Acrescenta, ainda, que qualquer tentativa de transpor do proprietário ao consumidor final o ônus da taxa sobre o valor do terreno seria frustrada pelo mercado, considerando que as diferenças entre terrenos não se alterassem. Conclui com a afirmação de que as preocupações dos proprietários e construtores em geral seriam, em princípio, infundadas

---

**Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009. Anual. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951692004>. Acesso em: 29 jul. 2022, p. 62

<sup>474</sup> Ibid.

e deveriam ser atreladas ao fato de que estes, regularmente, possuem parcela significativa de seu capital imobilizado em terrenos ou a uma visão deturpada de como funciona o mercado imobiliário.

Outros, como Ribeiro e Cardoso, aludiram que o efeito mais geral e a longo prazo, do solo criado seria o barateamento do preço da terra, devido ao aumento da oferta de solo urbanizado a curto prazo, posto que não alteraria a rentabilidade da construção, já que o peso da compensação do direito de construir não oneraria o lucro da construção.<sup>475</sup> Sobre os efeitos para as camadas menos favorecidas, ditas de baixa renda, a perspectiva era a de que o solo criado acarretaria a criação de maior área livre, a qual seria direcionada ao lazer da população ou ainda aumentaria a captação de recursos pelo Poder Público, os quais poderiam ser reinvestidos em infraestrutura nos bairros mais periféricos.

Percebe-se que o instituto do solo criado gerou expectativa em relação à solução dos problemas sociais, principalmente a falta de moradia. Porém, todas essas expectativas altíssimas sobre um único instituto urbanístico ocasionariam frustração, visto que o instituto não é capaz de resolver todos os problemas urbanos. Por outro lado, conforme exposto na experiência paulista, nota-se que o impacto da OODC no cenário urbano atual depende essencialmente da regulação proposta no Plano Diretor, documento único para cada Município. Como uma proposta de instrumento de política urbana redistributiva, a OODC impõe um olhar mais sistêmico sobre as questões fundiárias urbanas, observando a distribuição do valor do direito de propriedade e do direito de construir pela *urbe*.

A problemática essencial que se põe à efetivação, contudo, trata-se do poder de barganha do mercado imobiliário com os respectivos Municípios no que tange às previsões dos Planos Diretores. Nesse sentido, registra-se que, quando os índices básicos são muito altos, dificilmente haverá alta arrecadação, pois torna-se despendiosa a concessão da OODC. Outrossim, pontua-se a grande oportunidade perdida ao não ser estabelecido um coeficiente unitário para todos os Municípios que não tenham seus planos de desenvolvimento urbano, tal qual previa o PL nº 773/83. Atualmente, o Estatuto da Cidade não estabelece restrições quanto aos Municípios que aplicam o zoneamento tradicional, o que traz consequências ao estabelecimento do conteúdo dos direitos de propriedade e dos direitos construtivos.

---

<sup>475</sup> Ibid., p. 63.

### 3.8 Estudo de caso: o Município de Fortaleza (Ceará) e as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) entre os anos de 2009 e 2022

Para efeito de contextualização histórica, o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, foi fundado como vila em 1726, no ano de 1799 foi guindado à posição de capital da Província do Ceará e, por ato do Imperador Dom Pedro I, foi caracterizado como cidade em 1823<sup>476</sup>.

Fortaleza nasceu, realmente, de um traçado sobre um papel. O plano de expansão orientou as ações do poder público local e só assim foi possível que o traçado de linhas fixado no projeto servisse de modelo à dinâmica de uma cidade real. Em 1823, alguns meses após a Independência, o imperador Pedro I elevou por decreto todas as vilas que fossem capitais de província à categoria de cidade. Assim, Fortaleza, vila desde 1726, tornou-se cidade, com a denominação de Fortaleza de Nova Bragança<sup>477</sup>.

Dito isso, passa-se a analisar o crescimento populacional e o desenho urbano das terras alencarinas. Segundo o IBGE, a cidade de Fortaleza teve um “boom demográfico” no último século; para ser mais preciso, a urbe ampliou-se demograficamente, de forma exponencial, a partir da virada entre as décadas de 1950 e 1960, quando a escalada demográfica de Fortaleza acentua-se: em 1950<sup>478</sup> a população era de 270.169 habitantes; em 1960<sup>479</sup> a população salta para 514.818 habitantes; em 1970<sup>480</sup> chega a 872.702 fortalezenses; em 1980<sup>481</sup> ultrapassa a casa de 1 milhão de habitantes, chegando a 1.338.793 cidadãos; em 1991<sup>482</sup> chega a 1.765.798 habitantes; em 2000<sup>483</sup> extrapola a marca de 2 milhões de habitantes, pois alcança o número de 2.138.234; o último Censo de 2010<sup>484</sup> registrou que a cidade detinha uma população de 2.686.612 fortalezenses; por fim, segundo a estimativa para 2021 do IBGE enviado ao Tribunal de Contas da União, Fortaleza tem uma população estimada para 2021 de 2.703.391 milhões

<sup>476</sup> CASTRO, J. L. Cartografia cearense no Arquivo Histórico do Exército. **Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, t. CXI, 1997, p. 7-79.

<sup>477</sup> COSTA, Maria Clélia Lustosa. Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX. **Revista do Instituto do Ceará**, v. 128, p. 81-111, 2014, p. 94.

<sup>478</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 1950**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=767>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>479</sup> Id. **Censo demográfico de 1960**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=768&view=detalhes>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>480</sup> Id. **Censo demográfico de 1970**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=769>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>481</sup> Id. **Censo demográfico de 1980**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=772>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>482</sup> Id. **Censo demográfico de 1991**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>483</sup> Id. **Censo demográfico de 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>484</sup> Id. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

de pessoas<sup>485</sup>. Esse volume demográfico fortalezense representa aproximadamente 30% da população do Estado do Ceará, contudo essa massa de fortalezenses está encravada em 0,21%<sup>486</sup> do território cearense, no caso uma área de 312,353 km<sup>2</sup>. Dessa forma, certifica-se o adensamento demográfico de Fortaleza, em 8.654,93 hab./km<sup>2</sup>.

A cidade de Fortaleza encontra-se totalmente urbanizada, haja vista não possuir área rural, bem como é altamente adensada demograficamente. A rigor, o adensamento excessivo não é problema, mas pode ser encarado quando acompanhado de todo um aparato de infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais<sup>487</sup>, como oportunidade de desenvolvimento urbano sustentável, tendo em vista que grande parte das pessoas passaria a ocupar pequenas parcelas do território, por meio da verticalização, e restaria mais áreas livres para a população em geral e mais áreas a serem produzidas novas unidades habitacionais. Entretanto, esse cenário não é vivenciado no Município de Fortaleza, mas sim identifica-se que o adensamento populacional fortalezense está dissociado de padrões mínimos de habitabilidade, com infraestrutura urbana precária e de difícil acesso aos serviços públicos essenciais. Para tanto, leva-se em conta que Fortaleza não universalizou o acesso a serviço de esgotamento sanitário, pois somente 74% da população são atendidos por esse importante serviço público, bem como apenas 74,8% da população têm urbanização de vias públicas.

Em sentido estrito, para além dos dois fatores descritos, Fortaleza conta com uma população inserida nos assentamentos precários na ordem de 42% dos fortalezenses<sup>488</sup>, que convivem em porções da “Cidade Real”. A maioria dos indivíduos dessas porções dos territórios está inserida nas faixas de renda zero ou baixa renda, que por sua vez não detém a segurança da posse do seu imóvel, não possui as condições mínimas de habitabilidade, convive com a carência de infraestrutura urbana necessária e por vezes é tolhida do acesso a serviços essenciais (saúde, educação e cultura).

---

<sup>485</sup> Id. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21 jul. 2022.

<sup>486</sup> IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará. **Perfil municipal**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>487</sup> TONETTI, Emerson Luis. **Potencialidades de adensamento populacional por verticalização das edificações e qualidade ambiental urbana no Município de Paranaguá, Paraná, Brasil**. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências da Terra. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

<sup>488</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Plano de Habitação de Interesse Social. **Plano Fortaleza 2040**: equidade social, territorial e econômica, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

Por outro lado, a cidade de Fortaleza, a despeito dos números colacionados, apresenta-se inserida em um processo de desenvolvimento econômico, pois os dados do IBGE indicam que o valor do Produto Interno Bruto (PIB) chega a R\$ 37,1 bilhões, o que equivale a quase metade do PIB do Ceará (48%), o que deixa Fortaleza com o maior PIB entre as capitais do Nordeste e com o oitavo entre as capitais do país. Na mesma toada, no ano de 2010, a capital cearense obteve o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal de 0,754, que o classifica como pertencente à faixa de IDH Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)<sup>489</sup>.

Dentro desse cenário, afirma-se que a cidade de Fortaleza, com suas idiossincrasias sociais, culturais e econômicas, adicionadas às formas de produção e apropriação urbana, a partir do planejamento urbano e controle e uso do solo, apresenta-se chagada com uma das mazelas sociais que permeiam as grandes cidades brasileiras, os rastros visíveis e invisíveis da “geografia da desigualdade”<sup>490</sup>. Há áreas com desvantagens concentradas sociais, econômicas, culturais e de desenvolvimento urbano, e outras tantas áreas de grande presença do Poder Público com o pacote necessário (outras vezes superfertado) de infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos e serviços privados, com efetivo planejamento urbano e o competente controle do uso do solo, assim gerando riqueza e prosperidade excessiva.

De fato, esses números são reflexo da formação de várias cidades nordestinas. A rigor, a cidade de Fortaleza passou por um desastroso processo de urbanização posteriores a sua fundação. A cidade recebeu um volume grandioso de indivíduos pertencentes aos vários Municípios cearenses, frutos do êxodo rural, em especial nos anos de grandes secas<sup>491</sup>. O comportamento migratório campo-cidade, a falta de provimentos habitacionais por meio do Poder Público, o acúmulo de terras urbanas por uma pequena parcela da população, tudo isso ocasionou uma crise social na cidade de Fortaleza, onde as mazelas urbanas eram agravadas a partir do aumento do fosso de desigualdade: social, cultural e econômica.

De tal sorte, as soluções para tais moléstias urbanas estão intrinsecamente vinculadas ao investimento público em programas sociais que visem concretizar o pacote mínimo civilizatório, notadamente o direito à moradia digna. Contudo, faz-se necessário evidenciar o

---

<sup>489</sup> BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/fortaleza\\_ce#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,IDHM%20entre%200%2C700%20e%200%2C799](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/fortaleza_ce#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,IDHM%20entre%200%2C700%20e%200%2C799). Acesso em: 24 jul. 2020.

<sup>490</sup> DEFFNER, Veronika. Geografia da desigualdade social: uma perspectiva de geografia urbana crítica apresentada a partir do exemplo da produção social da favela em Salvador-BA. **GeoTextos**, 2010.

<sup>491</sup> ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada**: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

conteúdo econômico dos direitos prestacionais, haja vista que a efetivação de uma norma programática e conseqüentemente de um direito fundamental possui um custo financeiro, o qual, para o seu dispêndio, depende de previsão orçamentária e de receita da fazenda pública municipal<sup>492</sup>. Nesta feita, à medida que se elevam os distúrbios citadinos, menor se torna a porção do tesouro municipal que pode ser disponibilizada de maneira exclusiva para confrontar especificamente o problema da precariedade e insegurança habitacional<sup>493</sup>.

Diante desse contexto socioeconômico, a legislação nacional e sua conseqüente adaptação às peculiaridades locais do Município de Fortaleza intentaram desenvolver mecanismos de política urbana que concedam maior capacidade de negociação para o Executivo em face dos diferentes agentes urbanos, de modo a implementar um planejamento caracterizado por uma faceta redistributiva das riquezas.

Para tanto, a partir da edição do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009<sup>494</sup>, primeiro Plano Diretor sob os auspícios do Estatuto Cidade e sob a batuta da gestão democrática da cidade, foram incluídos diversos mecanismos de justiça urbana e equidade de oportunidade em solo fortalezense. Dentre esses instrumentos, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU), as quais permitem que determinados parâmetros urbanísticos sejam flexibilizados, desde que seja fixada uma contrapartida a ser paga pelo beneficiário. Assim, estar-se-á a promover maior justiça social urbana<sup>495</sup> e a dignidade da pessoa urbana<sup>496</sup>, fundamentos da República Federativa do Brasil, por meio da efetivação da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público municipal que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos. Por certo, essa metodologia permite ao Município se utilizar dos valores ou bens frutos da contrapartida urbanística para custear ou implementar produtos de Regularização Fundiária Urbana. Assim, mostra-se relevante um maior aprofundamento das

---

<sup>492</sup> LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009, p. 60.

<sup>493</sup> ACCA, T. D. S. **Uma análise da doutrina brasileira dos direitos sociais**: saúde, educação e moradia entre os anos de 1964 e 2006. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: USP, 2009, p. 148.

<sup>494</sup> FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano\\_Diretor](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>495</sup> Art. 1º, inciso II, art. 3º inciso I c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>496</sup> Art. 1º, inciso III, art. 3º incisos III e IV c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso na legislação urbanística do Município de Fortaleza.

No que diz respeito à legislação da capital cearense, o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor) fez esculpir como princípios gerais<sup>497</sup> da política de desenvolvimento urbano de Fortaleza: a) princípio da função socioambiental da cidade; b) princípio da função social da propriedade; c) princípio da gestão democrática da cidade; e d) princípio da equidade. O PDPFor, ao discorrer sobre o que caracteriza o atendimento à equidade em solo fortalezense, disciplina que as políticas urbanas devem ser interpretadas e aplicadas de forma a reduzir as desigualdades socioeconômicas, notadamente no uso e na ocupação do solo, mas para tanto deverá objetivar a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Dentro desse cenário, o legislador de piso, ao elencar os ditames sobre o ordenamento territorial, ao tratar sobre o macrozoneamento da cidade, firmou como objetivos gerais: a necessidade de induzir a intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados<sup>498</sup>. Sob esse manto principiológico e de objetivos da política de desenvolvimento urbano de Fortaleza, inserem-se as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso.

De logo, afirma-se que o PDPFor/2009 dividiu em dois grandes Macrozoneamentos aplicados a cidade, a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Proteção Ambiental, que para sua caracterização devem atender às diretrizes<sup>499</sup>: a) planejamento, ordenamento e controle do uso do solo e do desenvolvimento do Município, da distribuição espacial da população e das atividades sociais e econômicas; b) incentivo à multiplicidade e interação de diferentes grupos sociais e de usos nas diversas localidades e bairros do território municipal; c) indução e promoção de intervenções para o desenvolvimento urbano, ambiental e socioeconômico de todo o Município, com prioridade para as áreas com precárias condições de habitabilidade, ocupadas por população de baixa renda; d) indução à intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados; e) reconhecimento das áreas de ocupação irregular, precária e em situação de risco, para efeito do planejamento urbano, prevendo a articulação de políticas,

---

<sup>497</sup> Art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>498</sup> Art. 57, inciso IV da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>499</sup> Art. 57 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

programas, projetos, ações e instrumentos de requalificação urbano-ambiental e de regularização urbanística e fundiária, visando à adequação das condições de habitabilidade.

Por sua vez, após a subdivisão em Macrozonas distintas, com suas peculiares características e de objetivos distintos, o PDPFor também promoveu a divisão das Macrozonas em Zonas, que se afiguram por sua distinguibilidade quanto aos seus objetivos e suas funções dentro do planejamento urbano da cidade. Nesse mesmo diapasão, o PDPFor de 2009 se deteve a definir zonas especiais, que por suas características *sui generis* se sobrepõem às zonas do macrozoneamento, tendo em vista os objetivos relacionados a uma promoção de equidade urbana, notadamente aos valores sociais, econômicos, culturais e ambientais caros à municipalidade fortalezense. O legislador de piso inicia-se a traçar parâmetros gerais, depois desce o nível do olhar para aproximar-se das idiossincrasias de distintas porções do território citadino.

Dentro desse cenário, em linhas gerais, cada subdivisão encampada pelo PDPFor/2009 imprime os objetivos gerais de cada zona; os parâmetros urbanísticos aplicados naquela zona específica e os instrumentos urbanísticos que podem ser manejados naquela porção da cidade. Nesse último ponto, sobre o rol dos instrumentos urbanísticos, afirma-se que o Estatuto da Cidade como norma geral<sup>500</sup> apresenta uma lista de instrumentos urbanísticos para ser observados e introjetados no Plano Diretor local, não de forma compulsória, mas a partir dos estudos técnicos e à luz da gestão democrática da cidade, a fim de determinar as possibilidades e nuances para se introduzir os instrumentos previstos na norma geral urbanística a norma local de desenvolvimento urbano.

Dessa forma, como asseveram Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin, o rol dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade afigura-se como uma “caixa de ferramenta”<sup>501</sup> urbanística disposta ao planejamento urbano local por meio do por escolha do legislador. O rol não é taxativo, mas sim exemplificativo<sup>502</sup>, pois a municipalidade poderá introduzir instrumentos jurídico-urbanísticos distintos daqueles dispostos pelo Estatuto da Cidade, dentro da sua competência para suplementar (completando e/ou criando) as normas gerais de Direito Urbanístico<sup>503</sup>, bem como por força da competência para legislar em matéria de interesse

---

<sup>500</sup> Art. 182, caput da Constituição Federal de 1988.

<sup>501</sup> FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>502</sup> CARVALHO, José Camapum de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Considerações sobre o Estatuto da Cidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 182, p. 121-135, abr./jun., 2009, p. 129.

<sup>503</sup> Art. 30, inciso II da Constituição Federal de 1988.

local<sup>504</sup>. Muito embora o ente municipal tenha competência para suplementar, completar ou criar instrumentos urbanísticos introduzidos no Plano Diretor local, esse poder não se afigura como “cheque em branco” legiferante, mas sim dentro dos limites impostos pela própria norma geral. Com efeito, a Constituição Cidadã de 1988, ao dispor sobre a suplementação de norma geral, de natureza concorrente, frisou a expressão “no que couber”; assim, deve o ente municipal, quando estiver a legislar em norma de Direito Urbanístico, no caso o Plano Diretor local, suplementar a norma geral – Estatuto da Cidade – com o escopo de suprir lacunas, deficiências ou vazios existentes na norma geral federal<sup>505</sup>. Contudo, em relação a instituto jurídicos disciplinados pela norma geral, não pode o Município valer-se do poder suplementador para superar as balizas gerais definidas no Estatuto da Cidade. Nessa linha de pensar, contata-se que o Município, no caso a cidade de Fortaleza, quando da elaboração do seu Plano Diretor local, poderá introduzir os instrumentos jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, podendo suplementar a norma geral, mas é defeso ao Município não observar os ditames dos artigos 28 e seguintes do Estatuto da Cidade.

De tal sorte, deve-se ressaltar que o Plano Diretor tem o caráter de introduzir o desenvolvimento sustentável dentro das cidades, haja vista que norteia os decisores urbanos e os cidadãos dos rumos para tornar as cidades resilientes, justas, fraternas e capazes de garantir a função social da cidade. De outra banda, lembra-se que o PDPFor de 2009 foi marcado por um profundo componente participativo, haja vista a sua condição de sustentáculo do desenvolvimento urbano fortalezense e por sua imprescindibilidade por força constitucional.

O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo<sup>506</sup>.

De fato, os decisores políticos locais, com o fito de garantir uma cidade sustentável e dentro dos padrões urbanísticos que mitiguem os efeitos danosos do crescimento desordenado da urbe, atentaram aos anseios da sociedade e fizeram constar no PDPFor de 2009, pois “para atingir esses objetivos conta-se não só com a sensibilidade do governante em captar as

---

<sup>504</sup> Art. 30, inciso I da Constituição Federal de 1988.

<sup>505</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**: arts. 22 a 53. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 278.

<sup>506</sup> BRASIL. Ministério da Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2004, p. 19. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/260/titulo/plano-diretor-participativo>. Acesso em: 23 maio 2022.

aspirações sociais, mas, em especial, em adotar mecanismos para garantir direito de vez e voz à comunidade”<sup>507</sup>. Como leciona Leonardo Avritzer, “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”<sup>508</sup>.

Dito isso, ao avaliar potencialidades, riscos e benefícios da introdução das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso aplicadas ao território de Fortaleza, por meio de estudos técnicos e da gestão democrática da cidade, os decisores políticos, em relação de hierarquia de prevalência, responderam aos seguintes questionamentos: a) *é interessante ou não permitir a utilização do instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir e/ ou da Outorga Onerosa de Alteração de Uso na Zonas Especiais? Caso sim, em quais zonas? Caso não, não se insere o instrumento no rol de instrumentos dispostos naquele território;* b) *é interessante ou não permitir a utilização do instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir e/ou da Outorga Onerosa de Alteração de Uso na Macrozona de Proteção Ambiental? Caso sim, em quais zonas? Caso não, não se insere o instrumento no rol de instrumentos dispostos naquele território;* c) *é interessante ou não permitir a utilização do instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir e/ou da Outorga Onerosa de Alteração de Uso na Macrozona de Macrozona de Ocupação Urbana? Caso sim, em quais zonas? Caso não, não se insere o instrumento no rol de instrumentos dispostos naquele território.* Assim sendo, o PDPFor/2009, a partir dos estudos técnicos e do respeito à democracia participativa, elegeu as áreas/zonas da cidade de Fortaleza onde os instrumentos jurídico-urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso poderiam ser permitidos.

Em sentido estrito, considerando a sobreposição das regras urbanísticas das **Zonas Especiais**<sup>509</sup> em relação ao zoneamento, a Outorga Onerosa do Direito de Construir encontra-se permitida somente nas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica

<sup>507</sup> SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 42, 2005, p. 126-127.

<sup>508</sup> AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008, p. 47.

<sup>509</sup> Art. 122 – As Zonas Especiais compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, e classificam-se em: I – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); II – Zonas Especiais Ambientais (ZEA); III – Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO); IV – Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS); V – das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH); VI – Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

(ZEDUS)<sup>510</sup>, haja vista a vocação e os objetivos desta Zona Especial, quais sejam: a) promover a requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica e promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade; c) evitar os conflitos de usos e incômodos de vizinhança; d) elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona. De logo, por opção legislativa, a utilização do instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso não poderá ser requerida em áreas que estejam inseridas em Zonas Especiais definidas no PDPFor de 2009. Por sua vez, superada essa primeira e necessária análise de possibilidade jurídica e urbanística da utilização das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso, se a área não estiver em Zonas Especiais, passa-se a analisar as permissividades de cada uma das Macrozonas e de suas respectivas zonas.

Primeiro, ao analisar as disposições sobre os regramentos da Macrozona de Proteção Ambiental<sup>511</sup> e das zonas<sup>512</sup> que a compõem, não se aplicam os instrumentos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso nos territórios que estejam demarcados como pertencentes à Macrozona de Proteção Ambiental. Defende-se que a não inserção da OODC e da OOAU nas zonas pertencentes à Macrozona de Proteção Ambiental se deu: primeiro, pelas características e objetivos intrínsecos ao Macrozoneamento em estudo, a proteção ambiental dos resquícios de áreas com funções ecológicas dispostas na cidade de Fortaleza; segundo, pelos objetivos e características naturais das OODC e OOAU, promoção da ocupação e adensamento e/ou diversificação dos usos que apresentam potência incrementador das atividades antrópicas de degradação ambiental

Por sua vez, ao disciplinar a Macrozona de Ocupação Urbana, que se afigura como porções do território caracterizadas pela significativa presença do ambiente construído, a partir da diversidade das formas de uso e ocupação do solo fortalezense, que se dividiu em seis zonas<sup>513</sup> distintas e com idiossincrasias designadas como: Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1), Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2), Zona de Ocupação Consolidada (ZOC),

---

<sup>510</sup> Art. 152, inciso XI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>511</sup> Art. 59 – A macrozona de proteção ambiental é composta por ecossistemas de interesse ambiental, bem como por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis.

<sup>512</sup> Art. 61 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>513</sup> Art. 78 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1), Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1), Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2), Zona de Ocupação Restrita (ZOR) e Zona da Orla (ZO).

O PDPFor de 2009 introduziu a permissão de utilização das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso em algumas de suas zonas. A rigor, seguindo as características de cada zona que compõem a Macrozona de Ocupação Urbana, ficou patente que fora permitido a utilização dos dois instrumentos urbanísticos, a OODC e OOAU, mas também foi verificado que em outras zonas optou-se por permitir apenas uma das duas Outorgas Onerosas Urbanísticas, a OODC ou OOAU. Por fim, foi verificado que em algumas zonas não se inclui a permissão da utilização de nenhuma das duas Outorgas Onerosas Urbanísticas. Para facilitar a compreensão da possibilidade jurídica e urbanística das OODC e OOAU nas zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, optou-se por dispor no seguinte quadro:

Quadro 2 – Zonas de Ocupação, de Requalificação e de Orla de Fortaleza

ZONA	OODC	OOAU
ZONA DE OCUPAÇÃO PREFERENCIAL 1 (ZOP 1)	NÃO PODE	PODE <sup>514</sup>
ZONA DE OCUPAÇÃO PREFERENCIAL 2 (ZOP 2)	PODE <sup>515</sup>	NÃO PODE
ZONA DE OCUPAÇÃO CONSOLIDADA (ZOC)	PODE <sup>516</sup>	PODE <sup>517</sup>
ZONA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA 1 (ZRU 1)	NÃO PODE	PODE <sup>518</sup>
ZONA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA 2 (ZRU 2)	NÃO PODE	PODE <sup>519</sup>
ZONA DE OCUPAÇÃO MODERADA 1 (ZOM 1)	PODE <sup>520</sup>	PODE <sup>521</sup>
ZONA DE OCUPAÇÃO MODERADA (ZOM 2)	PODE <sup>522</sup>	NÃO PODE
ZONA DE OCUPAÇÃO RESTRITA (ZOR)	NÃO PODE	NÃO PODE

<sup>514</sup> Art. 82, inciso XIII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>515</sup> Art. 86, inciso VI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>516</sup> Art. 90, inciso VI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>517</sup> Art. 90, inciso XIII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>518</sup> Art. 94, inciso XII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>519</sup> Art. 98, inciso XII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>520</sup> Art. 102, inciso VI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>521</sup> Art. 102, inciso XIV da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>522</sup> Art. 106, inciso VI da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

ZONA DA ORLA (ZO) <sup>523</sup>	PODE <sup>524</sup>	PODE <sup>525</sup>
----------------------------------	---------------------	---------------------

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Com efeito, a única zona da Macrozona de Ocupação Urbana que não permite a utilização de ambas as Outorgas Onerosas Urbanísticas, a OODC e OOAU, foi a Zona de Ocupação Restrita (ZOR), que se compreende por aquela porção do território urbano de Fortaleza com ocupação esparsa, com carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados<sup>526</sup>. Para além da conceituação da ZOR, fica evidente que a não inclusão da OODC e da OOAU foi motivada pelos objetivos a que ela se destina: a) controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; b) implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; c) conter a expansão e a ocupação urbanas. Dessa forma, todos esses objetivos colidem frontalmente com os princípios e as funções das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso: ampliar o potencial construtivo e diversificar os usos dos solos, respectivamente. Por sua vez, superada a análise das áreas da cidade de Fortaleza, onde é permitida a utilização das Outorgas Onerosas Urbanísticas, OODC e OOAU, adentra-se nas nuances que cercam individualmente cada instrumento urbanístico em estudo.

De início, avança-se sobre OODC no PDPFor/2009, que está inserida no Capítulo IX, dedicado aos instrumentos de política urbana, especificamente na Seção III nos arts. 218 a 233. O legislador de piso, por simetria, aplicou a mesma conceituação de OODC trazida pelo Estatuto da Cidade, em que estas se configuram em permissão ao Município de Fortaleza de autorizar a construção do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário<sup>527</sup>. Já nos art. 219 e 220 do PDPFor/2009, ficaram consignados os procedimentos necessários para requerer e ver atendido seu pleito de OODC para novos empreendimentos. Assim, deverá o empreendedor: a) apresentar o projeto que se pretende empreender e que se utilizará de adicional de potencial construtivo; b) calcular o valor da contrapartida devida para OODC; e c)

<sup>523</sup> Art. 120 – São parâmetros da ZO, Trecho VII – Praia do Futuro: [...] Parágrafo Único – O índice de aproveitamento máximo será acrescido de 1.0 (hum) para o subgrupo de uso Hospedagem, devendo o excedente ser compensado através do instrumento da “outorga onerosa do direito de construir” da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>524</sup> Art. 121, inciso XIII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>525</sup> Art. 121, inciso XII da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>526</sup> Art. 107 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>527</sup> Art. 218 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

recolher o valor da outorga de autorização da construção como condição para a concessão do alvará de aprovação do projeto.

Neste momento, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre a competência legislativa para suplementação da norma geral urbanística, o Estatuto da Cidade. Por opção do legislador de piso, quando da feitura do Plano Diretor Participativo de 2009, achou-se por bem suprimir algumas lacunas deixadas pelo legislador federal, mesmo que equivocadas em alguns pontos, quais sejam: a) aplicabilidade imediata da OODC sem a necessidade de regulamentação por lei específica sobre a contrapartida; e b) natureza jurídica da OODC em Fortaleza.

Para tanto, sobre a aplicabilidade imediata da OODC sem a necessidade de regulamentação por lei específica que contemple as nuances que cercam a contrapartida e sua destinação, o legislador de piso, em relação à OODC, foi analítico no texto e abarcou no bojo do PDPFor/2009 as características mínimas necessárias para aplicabilidade imediata da OODC sem carecer de norma específica, no caso lei ordinária, que trouxesse: a) a fórmula de cálculo para a cobrança; b) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e c) a contrapartida do beneficiário. Sobre a fórmula de cálculo para a cobrança da OODC na cidade de Fortaleza, o art. 220 do PDPFor/2009 estabelece os parâmetros gerais para a definição e cobrança da contrapartida a ser paga pelo beneficiário e a fórmula matemática que levaria em consideração as seguintes variáveis: Índice de aproveitamento pretendido até o máximo permitido (IApre); Índice de aproveitamento básico (IAb); Fator de planejamento (Fp); Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por m<sup>2</sup> (VV p/ m<sup>2</sup>); e área total do lote em metros quadrados (AT m<sup>2</sup>), conforme explicitado na seguinte fórmula de cálculo:

Figura 10 – Cálculo do IPTU

$$\left[ \frac{(I_{\text{Apre}} - I_{\text{Ab}})}{I_{\text{Ab}}} \right] * F_p * VV_p \text{ m}^2 * AT \text{ m}^2, \text{ onde:}$$

$I_{\text{Apre}}$  – Índice de aproveitamento pretendido até o máximo permitido;

$I_{\text{Ab}}$  – Índice de aproveitamento básico;

$F_p$  – Fator de planejamento:

$F_p \text{ ZOP2} = 0,5$

$F_p \text{ ZOM1} = 0,75$

$F_p \text{ ZOM2} = 0,75$

$F_p \text{ ZO – Trecho 4} = 1,5$

$F_p \text{ ZO – Trecho 7} = 1,5$

$VV \text{ p/m}^2$  – Valor Venal base para cálculo do IPTU do imóvel por  $\text{m}^2$ ;

$AT \text{ m}^2$  – área total do lote em metros quadrados.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Nesse mesmo artigo, resta evidenciado que, quando da aplicação da forma matemática, deverá ser aplicado um fator de planejamento, o qual consiste em um “fator de ajuste variável presente na fórmula de cálculo da outorga”<sup>528</sup>, que tem o escopo de incentivar ou desestimular a utilização do instrumento jurídico urbanístico através de redução ou ampliação dos valores devidos na contrapartida em OODC, definido em razão dos objetivos e função da zona onde incidirá a OODC.

Na mesma oportunidade, foi transferida a competência de ajuste desse fator de planejamento ao Chefe do Poder Executivo de Fortaleza, que exercerá por meio de Decreto municipal após aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU)<sup>529</sup>. Nesse ponto, esta tese conclui pelo vício de ilegalidade do § 1º do art. 220 do PDPFor/2009, por delegação de competência para o Chefe do Poder Executivo, por patente afronta à Lei Orgânica do Município de Fortaleza, notadamente ao parágrafo único do art. 15<sup>530</sup>, onde é defeso delegar atribuição privativa da Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza, especificamente em relação a editar normas que alterem texto do Plano Diretor Municipal, por força do art. 51, inciso III da Lei Orgânica de Fortaleza, bem como conclui-se pelo vício de inconstitucionalidade por afronta direta à previsão contida no art. 34, inciso XVI da

<sup>528</sup> FURTADO, Fernanda et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **Anais do 12º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**, p. 21-25, 2007, p. 26.

<sup>529</sup> § 1º do art. 220 da Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>530</sup> Art. 15º – São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. **Parágrafo único** – É vedada a delegação de atribuições de um poder ao outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

Constituição do Estado do Ceará. Por certo, não pode o Decreto do Chefe do Poder Executivo alterar/reformar o texto de lei, notadamente as previsões de Lei Complementares.

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias<sup>531</sup>.

Oportunamente, afere-se a necessidade de levar ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em sede de controle de constitucionalidade abstrato, em razão de afronta de dispositivo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza à Constituição do Estado do Ceará, conforme preleciona o § 2º do art. 125 da Constituição Federal de 1988: “§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”. Com efeito, o art. 127 da Constituição do Estado do Ceará elenca os legitimados a propor a competente ADI perante o TJCE<sup>532</sup>. Entretanto, este estudo filia-se à tese da necessidade de abertura do processo de interpretação da norma jurídica, fundamentalmente, do texto constitucional. Desse modo, e somente assim, consegue-se conectar as decisões políticas aos destinatários, bem como dar maior legitimidade e efetividade às normas jurídicas pátrias. Afirma-se, ainda, que a vida em sociedade mudou substancialmente, visto que as pessoas e seus anseios estão mais conectados e conectantes, de modo que aceitar que os decisores políticos e jurídicos sejam detentores monopolizantes da Constituição caracteriza-se como dogma obsoleto. Dessa forma, passa-se a clamar pela abertura e flexibilização dos mecanismos de interpretação da norma jurídica. Nesse sentido, Häberle afirma que:

[...] Uma teoria constitucional que se concebe como ciência da experiência deve estar em condições de, decisivamente, explicar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público (Öffentlichkeit), o tipo de realidade de que se cuida, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes.<sup>533</sup>

<sup>531</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 439.

<sup>532</sup> Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral da Justiça; IV – o Defensor-Geral da Defensoria Pública; V – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município; VI – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, tratando-se de norma municipal, na respectiva Câmara; VII – o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; e VIII – organização sindical ou entidade de classe de âmbito estadual ou intermunicipal.

<sup>533</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 19.

Por sua vez, o § 2º do art. 220 do PDPFor/2009 elenca o único caso passível de isenção do pagamento da contrapartida de OODC, que recai perante os empreendimentos habitacionais de interesse social, assim classificados por legislação específica. Por certo, tal assertiva fundamenta-se na finalidade social a atendimento ao direito social do acesso à moradia digna. De fato, o Poder Público municipal tem a seu dispor diversos mecanismos para debelar o déficit habitacional quantitativo de Fortaleza, dentre eles a possibilidade de atuar no valor da terra em projetos de empreendimento de habitação de interesse social, por meio da autorização para ampliar a potencialidade construtiva de determinado imóvel sem o pagamento da contrapartida devida, pois assim irá injetar uma efetiva redução do valor final do imóvel e o interesse público de recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos ocorrerá de forma colateral, mas a efetiva justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização ocorrerá de forma direta, pois os beneficiários desses programas habitacionais são aqueles indivíduos com baixa ou nenhuma renda.

De outra banda, a leitura conjugada entre o *caput* do art. 220 e o art. 221 do PDPFor/2009, que trazem os ditames relacionados à cobrança da contrapartida da OODC, conduz a afirmar que a cidade de Fortaleza atribuiu a natureza jurídica de preço público à contrapartida devida em OODC. Como mais bem explicitado nos tópicos anteriores, esta tese se filia à natureza jurídica das contrapartidas em decorrência do manejo de Outorgas Onerosas Urbanísticas, dentre elas a OODC, que se afiguram como ônus, e não como preço público. Contudo, por opção do legislador local e sob o exercício do poder suplementar que recai sobre as normas de competência concorrente, entende-se não haver óbice para essa previsão direta pelo PDPFor/2009, haja vista que parte da doutrina também defende a caracterização de “preço público” às contrapartidas em OODC, por seu caráter voluntário e por ser praticado por meio de ato negocial entre o ente privado e o setor público para ampliar potencial construtivo, no caso encarado como serviço/atividade pública de determinado imóvel.

Assim, conforme afirmado anteriormente, preço público (ou tarifa) decorre da utilização de serviços públicos facultativos (portanto, não compulsórios) que a Administração Pública, de forma direta ou por delegação para concessionária ou permissionária, coloca à disposição da população, que poderá escolher se os contrata ou não. São serviços prestados em decorrência de uma relação contratual regida pelo direito privado<sup>534</sup>.

O preço público tem origem em um contrato firmado entre o Poder Público e um terceiro para que este obtenha geralmente a prestação de um serviço. Portanto, o valor referente ao mesmo é assumido voluntariamente ou facultado por quem tem a intenção

---

<sup>534</sup> BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: CFC, 2017, p. 47. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 21 ago. 2022.

de usar um serviço disponibilizado por um Ente público, não se tratando, portanto, de obrigação compulsória proveniente de legislação<sup>535</sup>.

Ressalte-se, ainda, que a forma de pagamento da contrapartida em OODC, prioritariamente, dá-se em pecúnia (dinheiro), uma vez que a possibilidade de alteração da forma de pagamento – no caso de doação de imóvel ao Município de Fortaleza ou por meio da execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social – afigura-se como exceção e somente se formaliza após anuência do Controle Social exercido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), por determinação do art. 221 do PDPFor/2009.

A seu turno, o art. 223 do PDPFor/2009, que elenca o rol taxativo dos programas e projetos que poderão receber recursos proveniente das contrapartidas em OODC, por simetria, repetiu *in totum* as previsões dos incisos I a VIII do art. 26 do Estatuto da Cidade. O legislador local suprimiu a disposição do inciso IX do art. 26 do EC, que incluiu como uma das possíveis destinações de receita das contrapartidas “outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no plano diretor”.

O dispositivo em comento foi rechaçado por meio da mensagem de Veto Presidencial nº 730, de 10 de julho de 2001, do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, por entender que o dispositivo vetado se caracterizava como regra genérica e aberta que “autoriza a utilização do direito de preempção em casos a serem definidos no plano diretor. Essa norma, portanto, contraria o interesse público de evitar a discricionariedade do Poder Público em matéria de direito fundamental, como o da propriedade”<sup>536</sup>.

Em caso de possível inadimplemento da contrapartida, nos casos em que o processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no Município de Fortaleza não é firmado por Termo de Compromisso, a cobrança ocorre a partir da emissão de um boleto no processo de solicitação de Alvará de Construção protocolado pelo requerente, no qual o sistema

---

<sup>535</sup> ROSA, Íris Vânia Santos. Preço público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (Coords. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/311/edicao-1/preco-publico>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>536</sup> BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: 2001, p. 35.

eletrônico da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA)<sup>537</sup>, órgão competente segundo o art. 41 inciso II da Lei Complementar nº 176, 19 de dezembro de 2014, gera automaticamente o referido boleto, exigindo-se o pagamento integral e em parcela única. Dessa maneira, inexistindo a possibilidade de parcelamento do valor da contrapartida, na eventualidade de inoccorrência de quitação do pagamento, não será emitido o respectivo alvará de construção.

Retomando a perspectiva econômica da OODC no Município de Fortaleza e seu potencial redistributivo de riqueza, analisa-se o potencial arrecadatório desse instrumento urbanístico. Frisa-se que a natureza arrecadatória das Outorgas Onerosas Urbanísticas, dentre elas a OODC, não se apresenta como a finalidade em si do instrumento, mas não se pode negar que existe, haja vista que um dos primados dessa espécie de instrumento jurídico-urbanístico é a efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, esculpido tanto no Estatuto da Cidade de 2001 quanto no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009. Dito isso, ressalta-se que as receitas auferidas por meio das contrapartidas em OODC, inicialmente, eram depositadas no Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Fundema)<sup>538</sup> até abril de 2016 e, posteriormente, após abril de 2016, passou a ser dirigido ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb)<sup>539</sup>. De tal sorte, deve-se ressaltar que, a despeito de a OODC ser autoaplicável após a edição do PDPFor/2009, somente no ano de 2012 registrou-se a primeira utilização do instrumento, pois o instrumento demorou três anos para iniciar a sua eficácia social perante a comunidade fortalezense.

---

<sup>537</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente. **Licenciamento Digital Fortaleza**. 2022. Disponível em: <https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/arearestrita/requerimento-alvaraconstrucao-regular>. Acesso em: 15 ago. 2022.

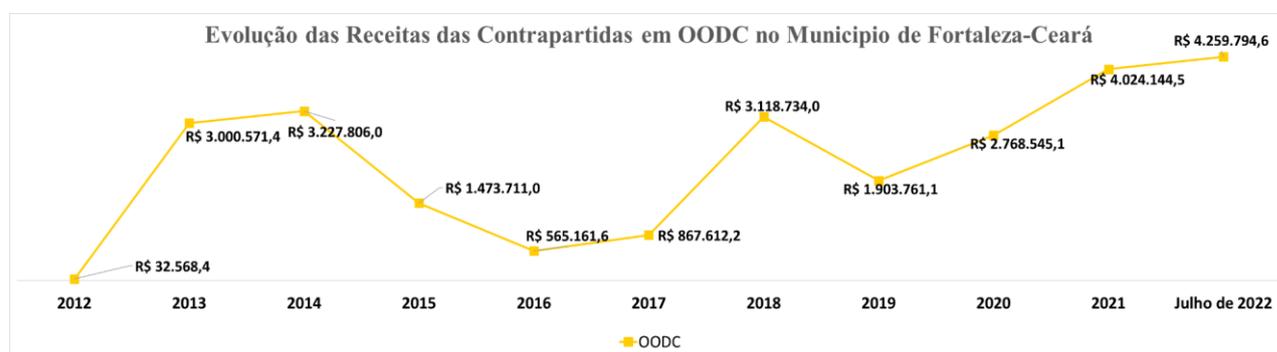
<sup>538</sup> Criado pelo art. 225 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, foi destinado ao desenvolvimento de programas de educação ambiental, monitoramento e controle da poluição ambiental, recuperação do meio ambiente degradado e preservação das áreas de interesse ecológico. Por sua vez, a Lei Municipal nº 8.286, de 7 de julho de 1999 disciplinou o funcionamento do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Fundema) e deu outras providências. De igual modo, o Decreto Municipal nº 10.580, de 19 de agosto de 1999, regulamentou o funcionamento do competente Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Fundema).

<sup>539</sup> O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb) foi incluído pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, no rol dos instrumentos financeiros que compõem Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, por força do art. 288, inciso IV, alínea “a” do PDPFor/2009. Por sua vez, a Lei Complementar Municipal nº 211, de 22 de dezembro de 2015, ao disciplinar o FUNDURB, incluiu como receitas aquelas em valores em dinheiro correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir, nos termos do inciso I do Art. 9º da presente lei. Por fim, o Decreto Municipal nº 13.824, de 1º de junho de 2016, regulamentou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb).

Com efeito, a partir da análise da evolução das receitas<sup>540</sup> auferidas por meio das contrapartidas em Outorgas Onerosas do Direito de Construir aplicadas no Município de Fortaleza entre 2012 e junho de 2022, arrecadou-se um total acumulado de aproximadamente R\$ 25.209.841,30 (vinte e cinco milhões, duzentos e nove mil, oitocentos e quarenta e um reais e trinta centavos).

Dessa forma, evidencia-se a potencialidade do instrumento como incremento dos recursos públicos dirigidos a promover desenvolvimento urbano, sobretudo nos territórios urbanos marcados pela chaga social da desigualdade social, econômica, cultural e de acesso à terra urbanizada.

Gráfico 1 – Evolução das receitas das contrapartidas em OODC no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a junho de 2022



Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.<sup>541</sup>

Por seu turno, passa-se abordar especificamente o instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU) no Município de Fortaleza, a qual, assim como a OODC, no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, está inserida no Capítulo IX, dedicado aos instrumentos de política urbana, especificamente na Seção III no art. 222. Afirma-se que o legislador de piso, por simetria, aplicou a mesma pífia previsão de OOAU trazida pelo art. 29 do Estatuto da Cidade, em que não se ateu a conceituar minimamente o novo instrumento e delegou à lei específica a conceituação e regulamentação desse importante mecanismo de justiça social urbana.

<sup>540</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>541</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

Nota-se que o PDPFor/2009 não exerceu a mesma contundência legiferante na OOAU que aplicou na OODC, assim constatou-se que o texto foi extremamente sintético e lacunoso, possibilitando normas de hierarquia inferior e com maior suscetibilidade, pelo rito ordinário de tramitação do processo legislativo das leis ordinárias, a sofrer os reveses de desconfiguração do instituto. Tanto o EC de 2001 quanto o PDPFor de 2009 pecaram em não dar os contornos mínimos necessários, tais como: conceituação e alcance do instrumento da OOAU. A rigor, o PDPFor/2009 empregou uma aplicabilidade limitada ao instituto da OOAU, haja vista que se necessita de lei regulamentadora para produzir os reais efeitos e gerar sua eficácia social.

Dito isso, passados seis anos de sua instituição no PDPFor de 2009, somente no ano de 2015 esse instrumento foi regulamentado, por meio da Lei Complementar Municipal nº 10.335, de 1º de abril de 2015, a denominada Lei da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (LOOAUS), e por sua vez a Lei Complementar Municipal nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015, que apenas alterou e acrescentou dispositivos à LOOAUS. Importa salientar que a Lei Complementar Municipal nº 10.335, de 1º de abril de 2015, foi originada através de Mensagem do Chefe do Poder Executivo de Fortaleza, que, por força da dicção do I do art. 83 da Lei Orgânica de Fortaleza c/c os ditames do art. 222 do PDPFor de 2009, encaminhou a Mensagem nº 23, de 4 de junho de 2014, convertida no PL nº 0167/2014, que tramitou por quase nove meses na Câmara Municipal de Fortaleza até ser aprovado e encaminhado à sanção/veto do Prefeito. Frisa-se, ainda, que a matéria não sofreu nenhum veto do Chefe do Poder Executivo, mantendo-se inalterada a proposta deliberada.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 10.335, de 1º de abril de 2015, traz em seus 12 artigos: a) a conceituação; b) o alcance do instrumento; c) a natureza jurídica da contrapartida; c) a forma de cálculo da contrapartida; d) a forma de pagamento; e) a destinação das receitas; f) as penalidades pelo inadimplemento da contrapartida. Partindo dessa divisão, adentrar-se nas previsões normativas sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Município de Fortaleza.

Preambularmente, frisa-se que a própria Lei nº 10.335 de 2015 faz referência expressa que a aplicação da OOAU em Fortaleza rege-se por essa lei específica, mas também pelos ditames do PDPFor 2009 e da Lei de Uso e Ocupação, no caso estar-se-ia a falar da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996. Essa previsão guarda referência com a hierarquia normativa da LUOS, pois ambas estavam no mesmo patamar normativo, as Leis Ordinárias. A despeito de Fortaleza ter o Plano Diretor de 2009, erigido a partir dos ditames do Estatuto da Cidade, a LUOS de forma anacrônica datava de 1996. Essa falta de atualização da LUOS aos novos

anseios esculpidos no PDPFor tornou-a uma norma descompassada com a cidade e com os anseios do planejamento urbano.

No entanto, quanto à conceituação da OOAU no Município de Fortaleza, a partir da leitura do art. 2º da supracitada Lei da OOAU c/c o art. 163<sup>542</sup> da LUOS/1996, compreende-se como ato administrativo vinculado, aplicado a projetos específicos, em que o Município de Fortaleza, mediante contrapartida, outorga ao requerente (público ou privado) a autorização para alterar parâmetros urbanísticos incidentes em determinado imóvel que versem sobre adequabilidade da atividade à zona e à via<sup>543</sup>, sobre os indicadores urbanos de ocupação do solo<sup>544</sup> e, por fim, nas regras atinentes ao parcelamento do solo.

Por sua vez, ao referir-se ao alcance da OOAU no Município de Fortaleza, necessita-se ler conjuntamente as previsões contidas no art. 2º da Lei nº 10.335, de 2015 e sua alteração c/c

---

<sup>542</sup> Art. 163. A critério do Instituto de Planejamento do Município – IPLAM e considerando a análise empreendida pela CNDU, a adequação, os indicadores urbanos e o parcelamento do solo definidos na Legislação em vigor poderão ser alterados, assim como o projeto poderá ter sua aprovação indeferida: I – nos corredores de tráfego, onde fique demonstrada a interferência com o fluxo determinante da função da via; II – em zonas onde a atividade possa descaracterizá-las ou trazer danos ao meio-ambiente; III – nas proximidades de cruzamentos de importância viária, ou em pontos onde a atividade possa dificultar funções urbanas existentes ou previstas para o local. IV – quando do acréscimo em edificações existentes, cujas atividades possam vir comprometer a ocupação circunvizinha ou ocasionar um fluxo de veículos incompatível com a capacidade viária da zona onde a edificação esteja inserida; V – nas áreas de influência de monumentos, edificações, sítios ou parques tombados pelo patrimônio federal, estadual ou municipal.

<sup>543</sup> O uso adequado relaciona-se com a compatibilidade das características estabelecidas para a via no zoneamento ou para as zonas especiais que o imóvel esteja situado, conforme o inciso CXXIV do art. 2º da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996.

<sup>544</sup> Indicadores urbanos são taxas, quocientes, índices e outros indicadores com o objetivo de disciplinar a implantação de atividades e empreendimentos no Município, por força do inciso LXXXIV do art. 2º da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996.

os arts. 18<sup>545</sup>, 19<sup>546</sup>, 20<sup>547</sup>, 160<sup>548</sup>, 161<sup>549</sup> e 164<sup>550</sup> da LUOS/1996. Dito isso, a OOAU em Fortaleza: primeiro, somente aplica-se aos empreendimentos de natureza pública ou privada caracterizados como “Projeto Especial” pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, que por sua natureza ou porte tem potencial gerador de impactos urbanísticos que carecem de análise para verificar o seu impacto perante a infraestrutura urbana ou ainda por empreendimentos de natureza pública ou privada que por sua singularidade não foram previstos no texto da lei urbanística vigente; segundo, o requerimento para utilização da OOAU em Fortaleza somente se dá após prévia anuência do controle social urbanístico, por meio da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD); terceiro, a OOAU em Fortaleza aplica-se dentro das zonas pertencentes ao Macrozoneamento de Ocupação Urbana. Contudo, a alteração da Lei da OOAU trazida pela Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015, inclui a excepcionalidade da aplicação da OOAU nas Zona de Interesse Ambiental (ZIA) e Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), pertencentes ao Macrozoneamento de Proteção Ambiental, após anuência do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). Nesse aspecto, esta tese

---

<sup>545</sup> Art. 18. A implantação das atividades nas Microzonas de Densidade e Zonas Especiais é regulamentada de forma diferenciada em função da classificação do sistema viário, de acordo com o constante do Anexo 8, Adequação por Classe de Subgrupo ao Sistema Viário, Tabelas 8.1 a 8.29, partes integrantes desta Lei, compreendendo: I – adequação da atividade à classe da via; II – definição dos recuos, conforme a via; III – adoção de normas específicas relacionadas à via. Parágrafo único. Nas Zonas Especiais considera-se, prioritariamente, a adequação das atividades às especificidades de cada zona.

<sup>546</sup> Art. 19. Quando um empreendimento se destinar ao funcionamento de várias atividades, sua implantação será admitida se atender cumulativamente às seguintes condições: a) todas as atividades deverão ser adequadas à zona; b) todas as atividades deverão ser adequadas à via; c) os indicadores urbanos, as normas e restrições que incidirão sobre o empreendimento são os relativos a atividade com maiores exigências. Parágrafo único. O enquadramento do empreendimento no subgrupo de uso, será relativo a atividade que maior impacto causar ao meio urbano.

<sup>547</sup> Art. 20. Os indicadores urbanos da ocupação nas Microzonas de Densidade e Zonas Especiais são definidos em função do meio ambiente, da infraestrutura básica e densidades existentes e projetadas, constantes do Anexo 5, Indicadores Urbanos da Ocupação, Tabelas 5.1 a 5.2, partes integrantes desta Lei, compreendendo: I – taxa de permeabilidade; II – taxa de ocupação (T.O.) para: a) uso residencial unifamiliar; b) uso residencial multifamiliar; c) outros usos; III – fração do lote para: a) uso residencial multifamiliar; b) uso comércio e serviço múltiplos; c) uso hotel-residência; IV – índice de aproveitamento (I.A.); V – altura máxima das edificações; VI – dimensões mínimas do lote: a) testada; b) profundidade; c) área.

<sup>548</sup> Art. 160. Para os efeitos desta Lei são considerados Projetos Especiais, os empreendimentos públicos ou privados que por sua natureza ou porte demandem análise específica quanto a sua implantação no território do Município. Parágrafo único. São considerados também como Projetos Especiais: a) os Polos Geradores de Tráfego – PGT, que são as edificações onde se desenvolvem atividades geradoras de grande número de viagens, e cuja implantação provoque impacto no tocante à saturação da capacidade viária do entorno, na circulação circunvizinha, na acessibilidade à área, na qualidade ambiental, na segurança de veículos e pedestres e na capacidade da infraestrutura existente; b) os equipamentos de impacto que são empreendimentos públicos ou privados que possam vir a representar uma sobrecarga na capacidade da infraestrutura urbana ou ainda que possam vir a provocar danos ao meio ambiente natural ou construído.

<sup>549</sup> Art. 161. As atividades enquadradas como Projetos Especiais são as constantes do Anexo 6, Tabelas 6.1 a 6.29 – Classificação das Atividades por Grupo e Subgrupo, partes integrantes desta Lei.

<sup>550</sup> Art. 164. As atividades não relacionadas no Anexo 6, Tabelas 6.1 a 6.29, que possam vir a ser consideradas Projetos Especiais e aquelas cuja regulamentação não esteja definida nesta Lei serão objeto de estudos específicos pelo Instituto de Planejamento do Município – IPLAM, e submetidos a apreciação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD.

defende a inconstitucionalidade do § 5º do art. 2º da Lei Complementar nº 10.335, de 1º de abril de 2015, introduzido pela Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015 por afronta direta ao princípio constitucional de vedação ao retrocesso ambiental incluso na interpretação sistemática dos artigos 1º, III c/c 225 da Constituição Cidadã de 1988, haja vista que é defeso que a legislação superveniente provoque redução da proteção ambiental dos ambientes urbanos com funções ecológicas determinadas e de inimaginável reversão para a comunidade planetária.

Por certo, afirmou-se nas linhas antecedentes que o Plano Diretor Participativo de 2009 não elencou os instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas do Direito de Construir e de Alteração de Uso no rol taxativo de mecanismos dispostos nas porções do território citadino que se caracterizem de potencial e relevante função ecológica para a sociedade fortalezense, mas sem esquecer que a proteção ambiental dessas áreas ou sua degradação importam em consequências que extrapolam os limites administrativos da cidade de Fortaleza, do Estado do Ceará e do Brasil, pois o planeta Terra como sistema vivo sofre as malfadadas decisões que importem em degradação do meio ambiente. Ao discorrer sobre as nuances que cercam o princípio da proibição do retrocesso ambiental, o professor Michel Prieur assevera:

A não regressão já está reconhecida como indispensável ao desenvolvimento sustentável, como garantia dos direitos das gerações futuras. Ela reforça a efetividade dos princípios gerais do Direito Ambiental, enunciados no Rio de Janeiro em 1992. É um verdadeiro seguro para a sobrevivência da Humanidade, devendo ser reivindicada pelos cidadãos do mundo, impondo-se, assim, aos Estados<sup>551</sup>.

Na mesma linha de pensar, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer defendem que:

A proibição de retrocesso, nesse cenário, diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública. A proibição de retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado na doutrina, consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA), apenas para citar os mais relevantes fundamentos jurídico-constitucionais invocados. Por outro lado, quanto à sua amplitude, se tomarmos a ideia da proibição de retrocesso em um sentido amplo, significando toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público (com destaque para o legislador e o administrador!), que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ambientais etc.) constata-se, em termos gerais, que, embora nem sempre

<sup>551</sup> PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, p. 11-54, 2012, p. 49.

sob este rótulo, tal noção já foi recepcionada no âmbito do constitucionalismo brasileiro e, em perspectiva mais ampla, no cenário constitucional latino-americano e mesmo alguns países europeus, sem prejuízo da evolução na esfera do direito internacional.<sup>552</sup>

Por todo o exposto, há emergência em atacar a inconstitucionalidade § 5º do art. 2º da Lei Complementar nº 10.335, de 1º de abril de 2015, introduzido pela Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015, por afronta direta ao princípio constitucional de vedação ao retrocesso ambiental, por meio da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Ceará, por força do art. 128 da Constituição do estado do Ceará.

Quarto, a OOAU em Fortaleza considera a alteração de uso das mudanças de índice urbanos na implantação das atividades, que se relaciona com a adequabilidade da atividade entre a zona e a via, bem como sobre normas específicas que utilizam como parâmetro a classificação viária incidente no imóvel. Da mesma forma, entende-se ser possível pleitear a OOAU para a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

Por sua vez, avança-se sobre os aspectos aplicados à formação do valor devido a título de contrapartida em OOAU. De início, ainda que silente sobre a natureza jurídica da contrapartida em OOAU, esta tese em sede de integração normativa a partir da aplicação de analogia, afirma que a natureza jurídica da contrapartida em OOAU no Município de Fortaleza é de “preço público” aos moldes da contrapartida incidente nas OODC. Assim, para melhor exposição do tema, necessita-se revisitar as linhas antecedentes onde se enfrentou a matéria ao se referir às contrapartidas em OODC. De outra banda, sobre a forma de cálculo da contrapartida em OOAU, constata-se que o valor relaciona-se com o montante integral correspondente à valorização provinda da flexibilização dos parâmetros urbanísticos pelo Município, expresso em moeda corrente. Em suma, a contrapartida financeira em OOAU será calculada pela Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza (SEINF), e o somatório é feito através da fórmula a seguir:

Figura 11 – Cálculo da contrapartida financeira em OOAU

---

<sup>552</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, p. 121-206, 2012, p. 142-144.

$$VF = \boxed{VEP} \times FTV \times FTZ + [(AT \times VM) \times (FTV \times FTZ - 1)]$$

$$VEP = \underbrace{\text{MAIOR } V_{n(1 \text{ a } 8)}}_{\text{MAIOR VALOR DE PARÂMETRO EXTRAPOLADO (SEM REDUÇÃO)}} + \underbrace{0,25 \times (\sum V_{n(1 \text{ a } 8)} - \text{MAIOR } V_{n(1 \text{ a } 8)})}_{\text{25\% DOS DEMAIS PARÂMETROS EXTRAPOLADOS}}$$

- V1 (R\$): Índice de Aproveitamento
- V2 (R\$): Taxa de Permeabilidade
- V3 (R\$): Taxa de Ocupação
- V4 (R\$): Taxa de Ocupação do Subsolo
- V5 (R\$): Recuos
- V6 (R\$): Gabarito
- V7 (R\$): Fração do Lote
- V8 (R\$): Número de Vagas

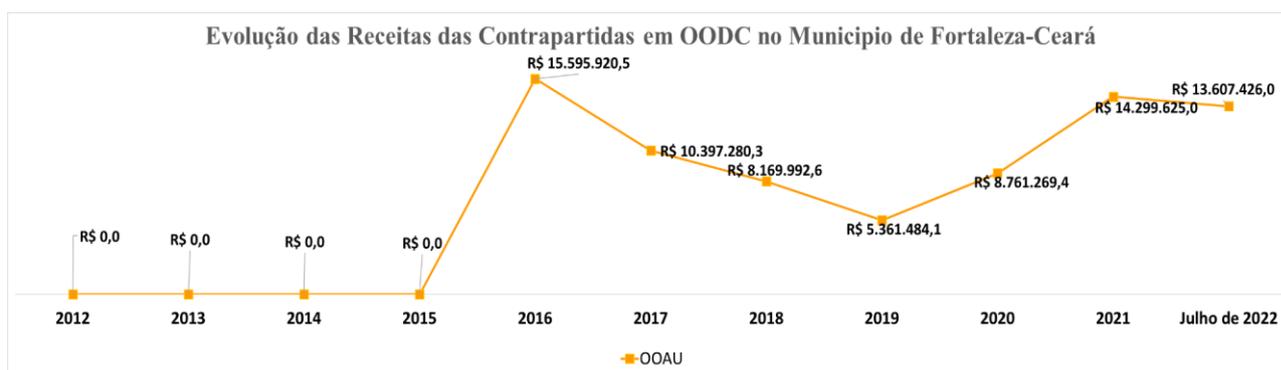
Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza (SEINF).

Sobre as condições de pagamento das OOAUs em Fortaleza, consignou-se a prioridade de pagamento em pecúnia à vista. A legislação aponta como alternativa ao pagamento à vista a forma parcelada em até 12 parcelas mensais e sucessivas. Contudo, caso o beneficiário opte pela forma parcelada, a lei condiciona a emissão do respectivo Alvará de Construção ou Alvará de Funcionamento para o pagamento da primeira parcela ou das parcelas vencidas perante a fazenda pública municipal. De forma alternativa, a Lei da OOAu de Fortaleza apresenta a excepcionalidade de alteração da forma de pagamento em execução de obra pública de infraestrutura em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou doação de imóvel ao Município, mas essas opções são condicionadas às seguintes exigências: a) comprovação de equivalência econômica entre o valor devido em pecúnia e os orçamentos da execução da obra ou da avaliação do pretense imóvel a ser doado; b) comprovação da vantagem social e de interesse público para efetivar a transformação da forma de pagamento. Por fim, além da regulamentação legal, a forma de pagamento da OOAu é esmiuçada no Termo de Compromisso firmado entre o Município e o requerente, onde serão registradas as cláusulas que especificam o procedimento de pagamento, especificando, quando for o caso, o número de parcelas a serem depositadas em conta corrente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza – Fundurb. Por sua vez, a quitação integral do valor devido deverá ser comprovada junto à SEUMA, através da juntada dos comprovantes bancários de pagamento nos autos do processo. Em caso de adimplemento das obrigações contidas no Termo de Compromisso local da OOAu, prevê-se multa diária, além do pagamento de juros de mora

nos mesmos percentuais aplicáveis aos tributos de competência do Município recolhidos com atraso<sup>553</sup>.

Em linhas gerais, analisando a perspectiva econômica das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso, deve-se frisar seu potencial redistributivo de riqueza, bem como sua destacada fonte financiadora de acesso a infraestruturas essenciais e serviços públicos no Município de Fortaleza, notadamente para a população em vulnerabilidade socioeconômica. Ademais, as receitas auferidas por meio das contrapartidas em OOAU são geridas pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb)<sup>554</sup>. De fato, constata-se a vultosa arrecadação advinda das OOAU em Fortaleza, haja vista que alcançou um total acumulado de R\$ 76.192.997,86 (setenta e seis milhões, cento e noventa e dois mil, novecentos e noventa e sete reais e oitenta e seis centavos) no período de 2016 a julho de 2022. Destaca-se, ainda, que sob uma perspectiva teleológica a aplicação da outorga é capaz de conduzir estrategicamente o avanço da malha urbana, ao promover uma redistribuição espacial e captar recursos para os cofres públicos municipais aplicarem em atividades que visem concretizar o direito fundamental à moradia digna.

Gráfico 2 – Evolução das receitas das contrapartidas em OOAU no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a julho de 2022



Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.<sup>555</sup>

<sup>553</sup> Arts. 10 e 11 da Lei Complementar nº 10.335, de 1º de abril de 2015.

<sup>554</sup> O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb) foi incluído pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, no rol dos instrumentos financeiros que compõem Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática, por força do art. 288, inciso IV, alínea “a” do PDPFor/2009. A rigor, a Lei Complementar Municipal nº 211, de 22 de dezembro de 2015, ao disciplinar o FUNDURB, **não incluiu** como receitas os valores em dinheiro correspondente à Outorga Onerosa de Alteração de Uso, como visto o teor do art. 9º da presente lei. Entretanto, a Lei Municipal nº 10.335, de 1º de abril de 2015, ao disciplinar a outorga onerosa de alteração do uso do solo, também determinou que as receitas das contrapartidas sejam depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (Fundurb), por força do art. 9º desta lei.

<sup>555</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e

A seu turno, quando se fala da destinação das receitas advindas das contrapartidas em OOAU, afirma-se que os recursos conforme o art. 9º da Lei nº 10.335, de 2015 devem ser depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, podendo ser empregados em ações e projetos que versem sobre: a) regularização fundiária; b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; c) constituição de reserva fundiária; d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e h) proteção de áreas de interesses histórico, cultural ou paisagístico, em simetria com as previsões do art. 26 do Estatuto da Cidade.

Com efeito, em termos processuais administrativos, no Município de Fortaleza, o procedimento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU) possui duração de aproximadamente 125 dias úteis, considerando um prazo de 30 dias úteis para declaração de aceite do valor da contrapartida financeira. De fato, as etapas processuais iniciam-se e findam-se na SEUMA e incluem análise e mapeamento georreferenciado, análise de diretrizes urbanas, análise de licenciamento ambiental e de construção, para posterior encaminhamento à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) para cálculo do valor da OOAU. Após aceite do valor da OOAU pelo requerente, o processo é apresentado na Reunião Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) para deliberação dos conselheiros e, após aprovação, firma-se o Termo de Compromisso<sup>556</sup>.

### *3.8.1 Estudo de caso: proposta de um novo marco legal da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza (Ceará)*

Transcorridos sete anos da aprovação da Lei nº 10.335, de 1º de abril de 2015, e de sua alteração<sup>557</sup> após a análise dos recursos auferidos a partir das contrapartidas em processo de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, nos 35 processos, com um valor superior a R\$ 70 milhões de reais no período de 2016 a julho de 2022, bem como do estudo dos projetos de

---

Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

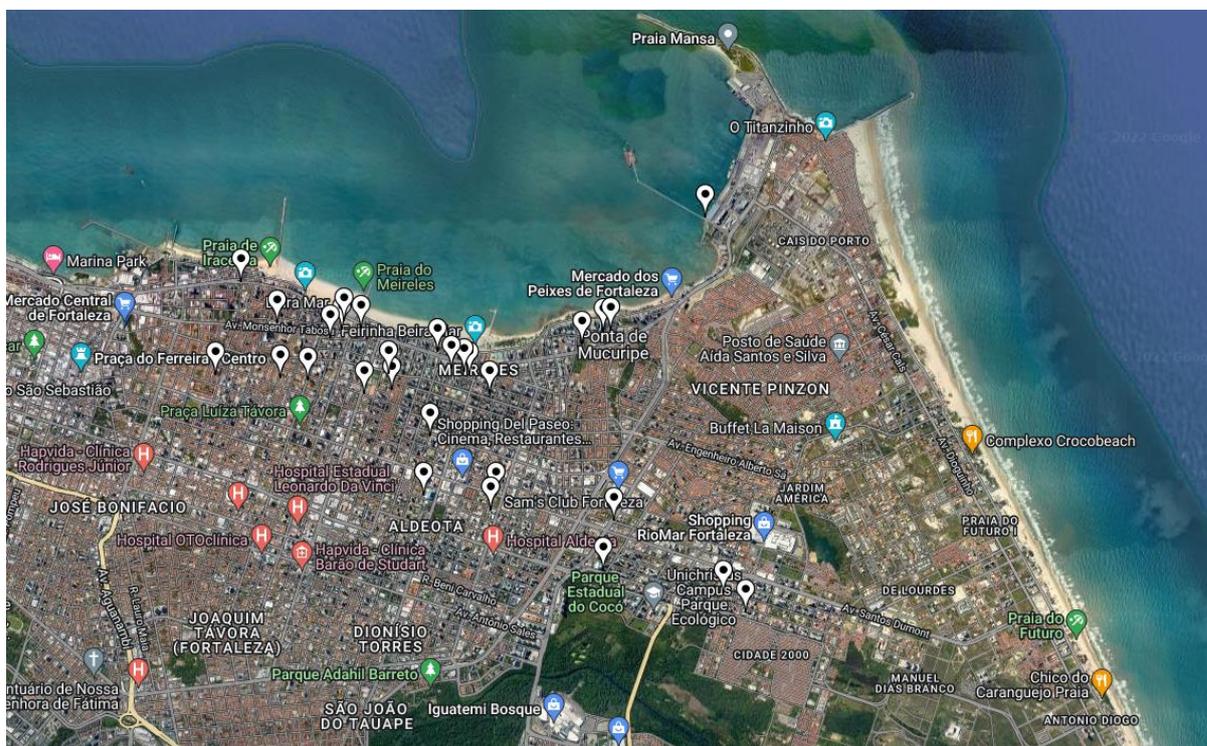
<sup>556</sup> Fonte: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/fluxos/fluxo\\_de\\_outorga\\_onerosa\\_de\\_alteracao\\_de\\_uso.png](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/fluxos/fluxo_de_outorga_onerosa_de_alteracao_de_uso.png).

<sup>557</sup> FORTALEZA. **Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei\\_de\\_outorga\\_onerosa\\_1\\_lei\\_10.431\\_-2015\\_0.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei_de_outorga_onerosa_1_lei_10.431_-2015_0.pdf). Acesso em: 22 fev. 2022.

requalificação de espaços públicos e construção de áreas de lazer a partir das receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (FUNDURB), infere-se *de visu* que os empreendimentos-beneficiários das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso do Solo, até a presente data, estão inseridos nos bairros de maior IDH e de maior renda da cidade de Fortaleza.

De forma diametralmente oposta, estão os projetos públicos custeados com as receitas do FUNDURB, haja vista que estes estão encravados nos bairros de médio e baixo IDH e por via de consequência de renda média ou baixa. Dito isso, afirma-se que a Lei da OOAU, de 2015, gerou para além de eficácia jurídica uma eficácia social, pois foi incorporada e vivenciada pelos diversos atores urbanos que figuram no processo de desenvolvimento urbano concebido através da OOAU: a) Prefeitura de Fortaleza; b) empreendedor privado requerente da OOAU; e c) a população beneficiária dos projetos públicos financiadas pela OOAU.

Figura 12 – Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD para utilizar OOAU no Município de Fortaleza no período de 2016 a julho de 2022



Fonte: Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA)<sup>558</sup>.

<sup>558</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: 22 jul. 2022.



o direito ao bem-estar urbano a todos os cidadãos<sup>560</sup>. Não obstante, o desenvolvimento sustentável da urbe está ligado intrinsecamente ao planejamento urbano, em que:

O desenvolvimento da cidade, como ambiente imprescindível ao desenvolvimento humano, exige um planejamento técnico de crescimento e ordenação de uso e ocupação de seus espaços. Isso ocorre mediante o planejamento urbanístico, que, no âmbito local, concretiza-se por meio do planejamento municipal.<sup>561</sup>

Nesse sentido, cabe aos decisores políticos urbanos, dentro de suas competências, garantir maior eficácia da norma jurídica urbanística a fim de efetivar os preceitos da Constituição Cidadã, do Estatuto da Cidade, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza e do Plano Diretor Participativo do Município, haja vista que estes são dispostos a garantir a função socioambiental da cidade e a função socioambiental da propriedade, notadamente para os indivíduos em vulnerabilidade.

O Chefe do Poder Executivo do Município de Fortaleza – após depurar estudos técnicos realizados pelas Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e Secretaria de Governo (SEGOV), encaminhou Mensagem de Lei nº 33, de 16 de agosto de 2022, acompanhado do Projeto de Lei Complementar nº 31, de 2022, que dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 62/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), dentre outros motivos ensejadores da Mensagem de Lei – afirma que:

Após os sete anos iniciais de emprego do instrumento no Município, oportunidades de melhoria foram verificadas e devem ser operadas com objetivo de ampliar a praticabilidade em diversas áreas da cidade e aprimorar seu arcabouço procedimental. Entre as melhorias propostas, destacam-se: ampliação dos tipos de empreendimentos passíveis de acesso à OOA, estabelecimento dos parâmetros de flexibilização para edificações novas e já existentes, modificação das formas de pagamento, estabelecimento de procedimentos para sua aplicação e estabelecimento de limites para a flexibilização dos parâmetros de ocupação do solo.<sup>562</sup>

<sup>560</sup> ROCHA NETO, Pedro César. **A operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade**: o caso do parque foz do Riacho Maceió do Município de Fortaleza. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

<sup>561</sup> DOSSO, Taisa Cintra. Planejamento urbano e concepção urbanística da propriedade. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 16, n. 92, mar./abr. 2017, p. 60. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247280>. Acesso em: 9 mar. 2022.

<sup>562</sup> FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Mensagem nº 33/2022**. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo De Fortaleza (PDPFor) e na Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso E

Para tanto, o projeto do Novo Marco Legal da Outorga onerosa de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza, inicialmente, apresenta-se com 36 artigos divididos em sete capítulos distintos: o Capítulo I (do art. 1º ao art. 7º) versa sobre as disposições gerais, conceituação do instrumento, as possibilidades e as áreas onde poderá ser aplicada OOAU; Capítulo II (do art. 12 ao art. 14) disciplina os parâmetros urbanísticos a serem flexibilizados afetos às atividades e sua adequação em edificações novas ou já existentes; o Capítulo III (do art. 1º ao art. 7º) tratou de definir os parâmetros urbanísticos a serem flexibilizados em relação a ocupação do solo urbano; o Capítulo IV (do art. 15 ao art. 19) disciplina o procedimento administrativo para processamento dos pedidos de OOAU, a forma de cálculo da contrapartida e o processo de aprovação para utilização da OOAU; o Capítulo V (do art. 20 ao art. 31) adentra as formas de pagamento e suas nuances; o Capítulo VI (do art. 32 ao art. 33) enfrenta as questões relacionadas ao descumprimento do pagamento da contrapartida nas OOAUs; por fim, o Capítulo VII (do art. 34 ao art. 36) traz as disposições finais e as regras de vigência e transição entre a Lei Ordinária nº 10.335, de 1º de abril de 2015 e a nova Lei Complementar. De igual modo, o PLC nº 31, de 2022, acosta dois anexos à lei, em que o Anexo I dissecou a fórmula matemática de cálculo da contrapartida da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, nos termos do art. 17 do PLC em comento; e o Anexo II, por sua vez, traz o mapeamento das áreas de influência relacionadas aos pontos de transporte, em consonância com o art. 24 do PLC em estudo.

Feito esse sobrevoo ao PLC nº 31/2022, passa-se a analisar os principais pontos trazidos na proposta de um Novo Marco Legal para Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza. De logo, afirma-se que se deve empregar a titulação de “Novo Marco Legal”, inicialmente, por duas questões basilares: a primeira, pela revogação expressa da lei anterior<sup>563</sup>, por força do art. 36 do PLC que revoga em completo a Lei nº 10.335, de 1º de abril de 2015, e a Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015; a segunda, por se tratar de proposta de norma hierarquicamente superior, no caso o PLC nº 31 de 2022, originado como Lei Complementar<sup>564</sup>. No tocante à escolha da espécie de norma, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza não incluiu a regulamentação do instrumento jurídico urbanístico da OOAU no rol

---

Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências. Fortaleza: Câmara de Vereadores, 2022, p. 1. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/79007>. Acesso em: 23 de ago. 2022.

<sup>563</sup> Art. 2º, § 1º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de introdução às normas do Direito brasileiro.

<sup>564</sup> Art. 45, inciso II da Lei Orgânica de Fortaleza.

das normas que obrigatoriamente seriam editadas como Leis Complementares constantes no seu art. 51, bem como não fez referência expressa a esse nível hierárquico.

De fato, sabe-se que os Municípios detêm competência legislativa em matéria de Direito Urbanístico, reservando-se a suplementar as normas gerais emitidas pela União, quando existentes, na forma do art. 24, inciso I e § 2º da Constituição Federal. A competência legislativa suplementar em matéria urbanística possibilita aos Municípios, que são os entes responsáveis pela política de desenvolvimento urbano, adequar os instrumentos previstos nas normas gerais ao contexto local, considerando as problemáticas e o planejamento da cidade.

Nessa perspectiva, a competência legislativa suplementar não autoriza o Município a transformar integralmente os instrumentos jurídicos e urbanísticos criados pela União, alterando sua finalidade e seu formato, mas tão somente ajustá-los à realidade fática, buscando a solução dos problemas urbanos existentes em seus territórios. Assim, embora o Município possa, inclusive, criar instrumentos urbanísticos próprios, deve se ater aos princípios e ao escopo das normas gerais.

No Projeto de Lei Complementar em estudo, embora haja maior regulamentação do instrumento, carente na legislação vigente, nota-se que, de forma geral, houve flexibilização ainda maior da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, reforçando as críticas que recaem sobre o instrumento, seus contornos arrecadatários, e afasta-se dos princípios urbanísticos, notadamente da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos públicos.

Com efeito, a primeira alteração inserida no Projeto de Lei Complementar que merece ser destacada se refere aos projetos que podem ser objeto da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. De acordo com o art. 2º da Lei Municipal nº 10.335/2015, o instrumento somente seria aplicável aos empreendimentos classificados como projetos especiais e geradores de impacto na Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Plano Diretor Participativo, que demandam análise apurada quanto a sua implementação. Na regulamentação proposta, não há restrição aos projetos que podem ser objeto de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, limitando tão somente as zonas em que pode haver a flexibilização.

Nesse sentido, o art. 5º do Projeto de Lei Complementar nº 31/2022 restringe a Outorga Onerosa de Alteração de Uso às zonas da Macrozona de Ocupação Urbana em que o instrumento estiver previsto no Plano Diretor, quais sejam: a Zona de Ocupação Preferencial 1

(ZOP 1), a Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), a Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1), a Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), a Zona de Ocupação Moderada (ZOM) e a Zona de Orla (ZO). O Projeto de Lei permite, ainda, a aplicação do instrumento em quaisquer áreas da Macrozona de Ocupação Urbana, das Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e das Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA) na hipótese de equipamentos públicos, desde que aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), o que representa significativa flexibilização das áreas de proteção ambiental.

Por sua vez, a proposta legislativa prevê duas possibilidades de utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, quais sejam: para a flexibilização da adequabilidade da atividade ou para a flexibilização dos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo. Nessa perspectiva, a proposta possibilita que a Outorga Onerosa de Alteração de Uso para flexibilização da adequabilidade da atividade seja aplicada a novas edificações, o que não possui previsão na legislação vigente.

De fato, no âmbito dos parâmetros de ocupação do solo, observa-se que o Projeto de Lei permite a flexibilização do Índice de Aproveitamento em proporção de até o triplo do máximo previsto na legislação urbanística. Possibilita, ainda, a redução da Taxa de Permeabilidade até 20%, nos termos do Plano Diretor Municipal. Ao mais, possibilita a flexibilização dos recuos até dimensões mínimas de 5 metros de recuo de frente, 3 metros de recuo lateral e 3 metros de recuo de fundo.

Outrossim, a legislação faz uma confusão entre o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no art. 14, trazendo previsão de que, caso a proposta de alteração de uso seja restrita à autorização para construir acima do Índice de Aproveitamento Básico até seu máximo, será calculada na forma da Outorga Onerosa do Direito de Construir. No entanto, nota-se que, nesse caso, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso não seria o instrumento adequado, mas a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A seu turno, o Projeto de Lei Complementar define, ademais, um procedimento para a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, o que não tem previsão na legislação vigente. Embora a descrição de um procedimento para o instrumento seja relevante para a maior regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, nota-se que a proposta isenta os projetos de flexibilização da adequabilidade e dos parâmetros de empreendimentos públicos da necessidade de aprovação na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), o que é

obrigatório pela legislação vigente. Dessa forma, facilita-se a flexibilização das atividades e dos parâmetros urbanísticos para determinados empreendimentos que, embora possuam interesse público, devem ser analisados com cautela, sobretudo quando existente a possibilidade de edificação em áreas de fragilidade ambiental.

Por fim, no tocante ao pagamento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, o Projeto de Lei exclui a possibilidade de conversão da contrapartida na doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), possibilitando apenas seu pagamento em moeda corrente, o que ressalta a finalidade arrecadatória do instrumento. Não obstante vede expressamente a substituição da contrapartida, o Projeto de Lei regulamenta a possibilidade de parcelamento da contrapartida, não prevista na lei vigente.

Outrossim, o Projeto de Lei Complementar sob análise traz inovações com relação à lei vigente no tocante à previsão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso em áreas de Operação Urbana Consorciada (OUC) em seu art. 4º, determinando o atendimento aos parâmetros flexibilizados na poligonal da operação. Ademais, vincula a previsão de receita a ser calculada com a outorga com investimentos públicos em áreas prioritariamente com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), isentando, ainda, as compensatórias em caso de equipamentos públicos.

Ante todo o exposto, observa-se que, embora a legislação traga maior regulamentação do instrumento e toque em pontos de omissão da norma vigente, reforça o caráter arrecadatório da Outorga Onerosa de Alteração de Uso e possibilita uma flexibilização ainda maior dos parâmetros urbanísticos, indo de encontro aos princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos públicos.

Assim, a própria finalidade do instrumento urbanístico é desvirtuada para atender a interesses arrecadatórios do Município, acentuando as disparidades econômicas e sociais marcantes no território de Fortaleza. Nesse sentido é a observação de Renata Cymbalista e Paula Santoro:

Se a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi originalmente desenhada conceitualmente como instrumento para a recuperação da valorização da terra, é certo que no Brasil ela foi inserida em um debate urbanístico mais amplo, que submete sua aplicação – assim como a dos demais instrumentos urbanísticos – a uma lógica redistributiva e baseada nos direitos coletivos. Tendo em vista que nos recentes anos o debate urbanístico no Brasil reposicionou seu foco dos instrumentos rumo aos princípios da política urbana, é de certo ponto falsa a questão que separa as duas

finalidades da Outorga Onerosa. As experiências que visam exclusivamente a arrecadação, isoladas de uma política territorial mais ampla, vêm resultando na ampliação das oportunidades para o mercado imobiliário sem uma contrapartida redistributiva – ao contrário, muitas vezes aumentam as disparidades entre as partes ricas e pobres das cidades brasileiras. Esse tipo de prática não é apenas injusta do ponto de vista social, mas ilegal dentro do marco regulatório da política urbana expressos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade.<sup>565</sup>

É bem verdade que Peter Häberle<sup>566</sup> assevera a importância da atividade do legislador como um dos atores primordiais do processo de hermenêutica constitucional, haja vista sua atuação interpretativa precursora da Constituição, bem como o mister de agente implementador da mutação constitucional. Nesse sentido, destaca-se que o exercício desse poder de legislar deve respeitar as características materiais e formais de cada espécie legislativa. Ainda repousa, hodiernamente, um desconhecimento generalizado dos ritos legislativos. No entanto, o exercício da atividade legiferante se apresenta como condição *sine qua non* à vitaliciedade da democracia. Assim sendo, a “Casa do Povo” é o *locus* das discussões dos rumos dos Municípios, para esta e para as futuras gerações. Ressalte-se, ainda, que cada Casa Legislativa municipal detém um Regimento Interno, cuja função é reger as dinâmicas e funcionalidades dos procedimentos no âmbito do legislativo municipal.

Sobre o processo legislativo aplicado à matéria, o PLC nº 31 de 2022 foi lido no Plenário da Câmara Municipal de Fortaleza e distribuído à Comissão Especial das Matérias que Alteram o Plano Diretor, sob a relatoria do Vereador e Líder do Governo, Gardel Rolim (PDT), que emitiu parecer favorável pela admissibilidade e juridicidade da proposta. Ato contínuo, no dia 17 de agosto de 2022, de forma virtual, a Comissão Especial das Matérias que Alteram o Plano Diretor se reuniu e aprovou por unanimidade a matéria em destaque. A seu turno, o Vereador Guilherme Sampaio (PT) apresentou uma Emenda ao Projeto de Lei Complementar, no dia 18 de agosto de 2022, que recebeu o nº 1/2022, que propõe suprimir os parágrafos primeiro e segundo do art. 5º. Os parágrafos ora suprimidos através da presente emenda vão de encontro aos interesses da cidade. O presente Projeto de Lei Complementar nº 31/2022 alarga a aplicação da outorga onerosa de maneira danosa ao Município.

---

<sup>565</sup> CYMBALISTA Renato; SANTORO, Paula. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: **Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil**. São Paulo: Universidade São Judas, 2006, p. 21-22.

<sup>566</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 27.

A permissão da aplicação desse instrumento em zonas especiais ZEDUS e ZEPH coloca em risco, inclusive, o patrimônio histórico, restando clara a intenção de mercantilização da cidade, ao visar tão somente a expansão do mercado imobiliário de forma desenfreada, prejudicar a preservação e o ordenamento da capacidade daquele determinado espaço urbano e privilegiar os setores econômicos historicamente privilegiados em detrimento dos interesses da população.

Com efeito, a Emenda em comento foi distribuída para o Vereador Gardel Rolim relatar a matéria, que apresentou parecer contrário à admissibilidade da matéria, que em suma afirma que a “supressão desfigura o artigo reduzindo praticamente todo o seu alcance, comprometendo assim o interesse público que ele objetiva consagrar”. Dessa forma, a Comissão reuniu-se no dia 23 de agosto de 2022, de forma virtual, e aprovou por unanimidade a rejeição da Emenda em comento. Por sua vez, o PLC nº 31 de 2022 seguiu para Plenário da CMFOR em 25 de agosto de 2022 para discussão única, e teve seu texto aprovado sem emenda, com o seguinte placar final: 25 vereadores votaram pela aprovação da matéria, 4 vereadores manifestaram-se contrário à proposta legislativa em comento, bem como consignou-se que 1 vereador expressou sua abstenção e 13 vereadores não compareceram à CMFOR. Por fim, foi deliberada e aprovada a Redação Final e encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para avaliar e decidir pela sanção ou veto (total ou parcial) do Projeto de Lei Complementar Municipal nº 31, de 2022, que versa sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração nº 62/2009, Plano de Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), e Lei nº 236/2017, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (OOAU). Contata-se que a matéria em estudo caminhou celeremente, de 17 de agosto (protocolo inicial) a 25 de agosto (final do processo legislativo) de 2022. Nesse caso, o Chefe do Poder Executivo Municipal decidirá se sanciona ou veta o Projeto de Lei por ele enviado à CMFOR; encontra-se, portanto, em análise. Para sintetizar as fases do processo legislativo, Bruno Cláudio Pereira – apesar de relatar as nuances atinentes aos deputados estaduais, as quais guardam similitudes com a atuação dos vereadores – afirma que:

O processo legislativo, para fins de estudo, didaticamente, é dividido nas seguintes fases: i) introdutória (ou de iniciativa legislativa), momento em que a proposição legislativa é redigida e subscrita por um dos legitimados previstos constitucionalmente; ii) constitutiva (ou deliberativa), que se divide em suas subfases: a de deliberação parlamentar, na qual a proposição é discutida e votada, inicialmente, no âmbito das comissões, sendo encaminhada, em seguida, caso tenha sido aprovada, ao Plenário da Assembleia Legislativa, e a de deliberação executiva, momento em que a proposição é analisada pelo chefe do Poder Executivo, que aporá a sanção (aquiescência da proposição) ou veto (discordância da proposição); iii) complementar, fase em que a proposta, já sancionada pelo chefe do Poder Executivo, será enviada para promulgação (certificado de que a espécie legislativa foi elaborada por regular

processo legislativo) e publicação (a espécie legislativa se torna notória com sua publicação no diário oficial).<sup>567</sup>

Em razão desses argumentos, faz-se oportuna a edição de novo Marco Legal da Outorga Onerosa de Alteração do Uso Solo no Município de Fortaleza, pois o instrumento previsto na Lei Ordinária nº 10.335, de 1º de abril de 2015 carecia de maior delineamento e balizamento de seu alcance, bem como uma lapidação para conseguir ampliar as potencialidades do instrumento. Contudo, esse objetivo de aprimoramento não pode deturpado para permitir que a Outorga Onerosa Urbanística da Alteração do Uso do Solo afigure-se como “cheque em branco” para a Administração Pública municipal realizar flexibilizações que transfiguraram o planejamento urbano incutido no Plano Diretor local e na competente Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e gerar uma autofagia entre os demais instrumentos urbanísticos e a OOAU. Afinal, sua praticidade procedimental e sua não pouca aderência com os mecanismos de controle social e de gestão democrática da cidade credenciam-na a sobrestar mecanismos urbanísticos que têm a natureza de gerar mudanças que exasperam o imóvel individual, a exemplo da Operação Urbana Consorciada.

Por fim, afirma-se que a nova OOAU proposta tende a nascer com uma robustez de flexibilidade que pode ser taxada de uma adaptação do instituto do Direito Ambiental do poluidor-pagador e chegar a um instituto do flexibilizador-pagador, em que uma vez satisfeita a condição nodal da contrapartida estar-se-ia autorizado a outorgar a permissão para flexibilizar parâmetros que por sua natureza são inafastáveis, tendo em vista que não se pode tornar menos rígidas questões caras ao cidadão urbano – a função social da propriedade e a função social da cidade.

### **3.9 Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) como mecanismos de alteração da lógica de produção desigual das cidades, por meio de negócios urbanos fundados na supremacia do interesse social e da função social da cidade**

No início desta seção, apresentou-se esta questão-condutora a ser respondida ao final: *As Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) imprimem a emergência da alteração da*

---

<sup>567</sup> PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. Os mecanismos de controle político de constitucionalidade das leis e das proposições legislativas: uma breve análise do Direito Comparado e do sistema de custódia constitucional no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 169, p. 9-22, mar. 2015, p. 15.

*lógica de produção desigual das cidades, por meio de negócios urbanos fundados na supremacia do interesse social e da função social da cidade?*

Por certo, como ficou assentado nas seções antecedentes, que a redução das desigualdades em solo urbano deverá se dar por meio da ampliação das oportunidades, bem como da emergência em tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, pauta-se na centralidade da agenda política internacional, como se observa na Agenda 2030 das Nações Unidas, em especial na conjugação entre o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 10 – ODS da Redução das Desigualdades – e o nº 11 – ODS das Cidades e Comunidades Sustentáveis. Não obstante, o desenvolvimento urbano sustentável traz ao cenário atual, marcado por profundas mazelas sociais, a possibilidade de os decisores políticos priorizarem ações governamentais dirigidas a extirpar as causas de iniquidades sociais, econômicas e culturais de toda a sociedade urbana.

De igual modo, registrou-se que o Plano Diretor local é o instrumento que norteia os variados mecanismos de planejamento das ações governamentais e de desenvolvimento urbano: como e para onde a cidade vai crescer? Note-se, ainda, a pertinência nas palavras de Ana Paula Zeifert ao apresentar a emergência da mudança paradigmática aos decisores políticos quando da consecução de políticas públicas:

O foco nas capacidades humanas, no que as pessoas são capazes de fazer e ser, instruídas pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade do ser humano, estabelece as diretrizes para que o Estado desenvolva suas ações e, mais especificamente, as políticas que irão auxiliar no processo de inclusão. [...] As políticas públicas, que buscam fomentar um desenvolvimento social mais justo e inclusivo, serão o ponto fundamental para que tais questões se efetivem. Na construção de políticas públicas é preciso estabelecer estratégias que envolvam todos os cidadãos e segmentos da sociedade num esforço conjunto para a efetivação da justiça social<sup>568</sup>.

Portanto, os instrumentos da política urbana detêm a capacidade de gerar bem-estar social e inclinar o tecido urbano nos trilhos do desenvolvimento sustentável. Com efeito, deve-se ressaltar que o Estatuto da Cidade trouxe um rol de institutos urbanísticos voltados à dar as condições de imprimir potencialidades dentro das urbes brasileiras; notadamente, tem-se os instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso (OODC e OOAU) como mecanismos de promoção da justiça social urbana,

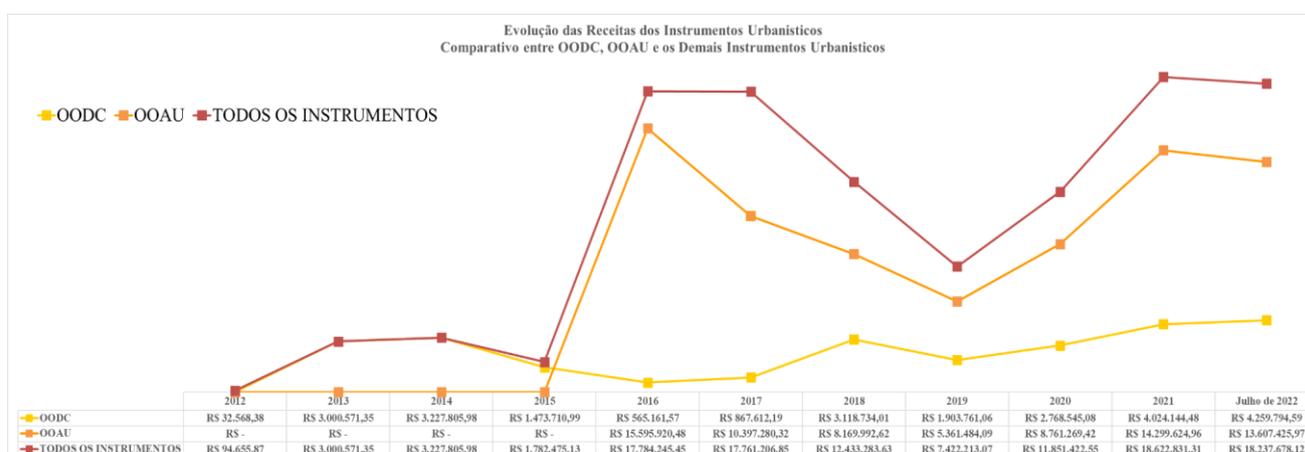
---

<sup>568</sup> ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. Pensar as políticas públicas a partir do enfoque das capacidades: justiça social e respeito aos direitos humanos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, 2019, p. 19-20.

através da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Em sentido mais estrito, a OODC e a OOAU compõem parte da estratégia de recuperar a mais-valia fundiária urbana e redistribuir para a população em maior vulnerabilidade. Assim, aplica-se uma visão disruptiva de olhar as cidades pelo olhar do capitalismo tosco e desagregador que, por vezes, enxerga a urbe como mero palco da vida urbana e atribuidora de novos custos à fazenda pública municipal, mas sim passar a olhar a cidade a partir das potencialidades transformadoras – social, cultural e econômica – que podem ser geradas, sobretudo a partir de um competente e técnico planejamento urbano que só pode emergir ao mundo jurídico sob os braços e a força da gestão democrática da cidade. Essas considerações se evidenciam a partir do estudo da evolução das receitas dos instrumentos urbanísticos no Município de Fortaleza, notadamente a parte da comparação individualizada das receitas provenientes das Outorgas Onerosas do Direito de Construir, das Outorgas Onerosas de Alteração do Uso do Solo e das receitas dos demais instrumentos urbanísticos que compõem as competências do FUNDURB, quais sejam: operações urbanas consorciadas, compensatória urbanística em processo de regularização de edificação, compensatória urbanística em processo de regularização de obra construída e compensatória urbanística em processo de alteração de projetos durante a execução da obra.

Gráfico 3 – Evolução das receitas dos instrumentos urbanísticos: comparativo entre OODC, OOAU e os demais instrumentos urbanísticos no Município de Fortaleza – Ceará no período de 2012 a julho de 2022



Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.<sup>569</sup>

Em relação especificamente à OOAU vivenciada no Município de Fortaleza, por lacuna excessiva dos contornos mínimos aplicados à OOAU, por parte do Estatuto da Cidade, a legislação especial do Município de Fortaleza, por meio do poder de suplementar as normas gerais, ampliou significativamente o espectro de possibilidades para o manejo do instrumento da OOAU em Fortaleza, haja vista que se oportuniza flexibilizar parâmetros urbanísticos que extrapolam o “uso do solo” e alcançam a forma de “ocupação do solo”. Assim, estar-se-á defronte a uma forma anabolizada de OOAU; em sede de exercício hermenêutico teológico da norma geral, o Estatuto da Cidade, a OOAU de Fortaleza afigura-se como um novo instituto, *sui generis*, sob a perspectiva da flexibilização de parâmetros urbanísticos afetos ao “uso e ocupação do solo”, segundos os quais a instituição não fere os ditames da norma geral urbanística.

Contudo, esse novo instrumento deverá trazer um arcabouço de maiores definições de alcance e de efetivo controle social em todo o processo que compõe a cadeia institucional da OOAU de Fortaleza, iniciando na autorização ou não da flexibilização, passando pela aferição do adimplemento da contrapartida e da competente destinação das receitas da OOAU, tudo com o escopo de garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, para assim proporcionar uma ambiência de justiça social urbana, por meio da garantia a função socioambiental da cidade e da função socioambiental da propriedade em solo fortalezense.

Entretanto, por todo o exposto nas linhas antecedentes, em resposta à pergunta condutora desta seção: *As Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) imprimem a emergência da alteração da lógica de produção desigual das cidades, por meio de negócios urbanos fundados na supremacia do interesse social e da função social da cidade?* Conclui-se que a resposta mais assertiva é **sim**. As Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso, desde que orientadas dentro da boa técnica legislativa e de planejamento urbano, bem como instruídas a partir da supremacia do interesse público, podem sim mudar a

---

<sup>569</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

lógica de produção das cidades e conduzir firmemente na construção de cidades mais justas e resilientes, por meio da efetiva e real justiça social urbana.

### **3.10 Novo marco legal da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Município de Fortaleza: Lei Complementar Municipal nº 333, de 14 de setembro de 2022**

Em 16 de setembro de 2022, foi publicada no Diário Oficial do Município a Lei Complementar Municipal nº 333/2022, que dispõe sobre a outorga onerosa de alteração do uso do solo, definindo, dentre outras questões, a aplicabilidade do instrumento urbanístico, suas modalidades e forma de compensação. A legislação substitui as Leis Ordinárias municipais nº 10.335, de 1º de abril de 2015, e nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015, que regulamentavam anteriormente o instituto da outorga onerosa de alteração de uso no Município de Fortaleza.

Em suma, a Lei Complementar nº 333/2022 suprimiu as lacunas legislativas presentes nas leis anteriores, permitindo aprimorar a legislação sobre a outorga onerosa de alteração de uso e ajustando-a à realidade urbana do Município de Fortaleza. Embora tenha possibilitado maior flexibilização de índices urbanísticos e reforçado o caráter arrecadatório do instituto, a legislação definiu de forma mais detalhada os procedimentos e requisitos da outorga, conferindo maior segurança jurídica.

Ressalte-se que a legislação foi encaminhada para a Câmara Municipal de Fortaleza em 17 de agosto de 2022 por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 33, de 16 de agosto de 2022, tramitando como Projeto de Lei Complementar nº 31/2022. Na mensagem que acompanhou a proposta legislativa, o Chefe do Poder Executivo salientou a necessidade, após sete anos de utilização do instrumento da outorga onerosa de alteração de uso, de melhorar sua previsão normativa, visando “ampliar a praticabilidade em diversas áreas da cidade e aprimorar seu arcabouço procedimental”. São destacadas como melhorias a ampliação dos tipos de empreendimentos que podem utilizar-se da outorga onerosa de alteração de uso; a criação de limites para a flexibilização dos parâmetros, bem como a definição de parâmetros para novas edificações e para aquelas existentes; a alteração das formas de pagamento e a definição mais clara de um procedimento administrativo.

Por sua vez, na Câmara Municipal, o Projeto de Lei Complementar recebeu uma proposta de emenda pelo Vereador Guilherme Sampaio (Partido dos Trabalhadores) para a supressão dos

parágrafos primeiro e segundo do artigo 5º do Projeto de Lei, que previa a possibilidade de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de uso em Zonas Especiais de Dinamização Urbanística (ZEDUS) e em Zonas Especiais de preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH) quando estas estiverem sobrepostas com zonas nas quais é vedada a utilização do instrumento, bem como admitia a outorga onerosa de alteração de uso para a construção de equipamentos públicos em Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA), com aprovação do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). No entanto, a proposta de emenda recebeu parecer desfavorável da Comissão Especial para Matérias que Alteram o Plano Diretor, restando o Projeto de Lei aprovado inalterado em 25 de agosto de 2022 e encaminhado a plenário e posteriormente aprovado em Redação Final no dia 25 de agosto de 2022.

Em uma análise geral, a Lei Complementar nº 333/2022, como destacado anteriormente, embora tenha apresentado avanços em termos de regulamentação da matéria, haja vista a existência de lacunas legislativas nas normas que cuidavam da OOAU, permitiu uma flexibilização ainda maior dos parâmetros urbanísticos, ampliando o uso do instrumento e massificando o caráter arrecadatório nas áreas mais desenvolvidas da cidade, bem como dinamizando seu uso para áreas com necessária dinamização econômica e urbanística na capital alencarina.

Destaca-se, ainda, que a outorga onerosa de alteração do uso do solo deve ser alinhada aos princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da recuperação dos investimentos públicos, possuindo um teor redistributivo. Dessa forma, a finalidade do instrumento seria equilibrar as desigualdades no uso e aproveitamento do espaço urbano, onerando aqueles com maior capacidade econômico-financeira em benefício da coletividade. Contudo, seu caráter arrecadatório pode comprometer essa finalidade, intensificando as desigualdades sociais existentes.

A rigor, um primeiro ponto que merece ser ressaltado na legislação é a ampliação das atividades que podem utilizar a OOAU em Fortaleza. Na legislação anterior, apenas os projetos especiais e geradores de impacto, assim definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e pelo Plano Diretor, poderiam fazer uso do instrumento urbanístico. Por sua vez, na Lei Complementar nº 333/2022 não há restrição nenhuma quanto à atividade ou tipo de empreendimento nos quais será permitida a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, aumentando o rol de legitimados a solicitar o uso do instrumento.

Ademais, observa-se que a legislação aprovada manteve a flexibilização das áreas de proteção ambiental ao conservar a possibilidade de aplicação do instrumento urbanístico em ZIA e ZRA sobrepostas à área onde, pelo Plano Diretor Municipal, não é possível a utilização da outorga onerosa de alteração de uso, questões já criticadas nessa tese em ponto anterior.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 333/2022 retirou dos projetos de adequabilidade e dos empreendimentos públicos a necessidade de aprovação na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), facilitando a utilização da outorga onerosa de alteração de uso nesses casos. Na hipótese dos empreendimentos públicos, há ainda a possibilidade dessas edificações estarem inseridas em Zonas de Proteção Ambiental, o que demandaria um controle social ainda maior. Oportuno salientar que a legislação em comento retirou, ainda, a possibilidade de conversão do pagamento da outorga onerosa de alteração de uso em doação de imóveis (dação em pagamento) ou em execução de obras de infraestrutura em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), permitindo apenas o pagamento em pecúnia dos valores devidos. Embora para o Município o pagamento em moeda corrente seja mais benéfico, em termos operacionais e de controle urbano, a alteração acaba por reforçar o caráter arrecadatório do instrumento.

A despeito de possíveis críticas que porventura possam surgir no momento de efetividade jurídica e social da novel legislação, pode-se observar que a Lei Complementar nº 333/2022 traz avanços positivos em outros aspectos, associando-os à política urbana de Fortaleza. Por certo, a legislação vincula a aplicação das receitas oriundas da outorga onerosa de alteração de uso em áreas com o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), cria limites para a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, reduzindo a discricionariedade, e regulamenta a hipótese de aplicação do instrumento em áreas de Operação Urbana Consorciada (OUC), subordinando-o aos parâmetros urbanísticos fixados na poligonal. Assim, pode-se avaliar que a Lei Complementar nº 333/2022 permite avanços em matéria urbanística na regulamentação da outorga onerosa de alteração de uso, pois define melhor seu procedimento e estabelece limites para a flexibilização dos parâmetros, bem como amplia as áreas e as atividades nas quais o instrumento pode ser utilizado, aumentando significativamente as situações em que poderá ser utilizada a OOAU em Fortaleza.

## 4 OUTORGAS ONEROSAS URBANÍSTICAS COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NAS CIDADES BRASILEIRAS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA – CEARÁ

A compreensão do desenvolvimento urbano perpassa processos de disputas e de identificação do próprio Direito Urbanístico no Brasil, com início por volta dos anos 1930, apesar de um real processo de urbanização não ter ocorrido uniformemente, e sim com avanços e retrocessos. Porém, a alavancada da urbanização acarretou mudanças na estrutura territorial, na economia, no meio ambiente, na cultura e nos aspectos sociais do Estado brasileiro<sup>570</sup>.

De tal sorte, afirma-se que o desenvolvimento urbano pautou-se, em maior ou menor medida, na ideia da função social da propriedade desde a Constituição de 1934, “porém sem que tenha havido uma definição minimamente clara do seu conteúdo ao longo das décadas de urbanização intensiva, tendo assim sido sempre um princípio muito elusivo”<sup>571</sup>, mesmo porque a legislação não tratava a questão urbanística de forma adequada, visto que a urbanização no país era horizontalizada (expansão rural e urbana que avançava) e a norma civilista era fundamentada no Código Civil de 1916 e em legislações locais com conteúdo muito restrito, mas que, historicamente, são elementos importantes na formação do desenvolvimento urbano.

Ademais, nesse processo de crescimento urbano, identificam-se ônus e bônus, principalmente pelo fato de que a ausência de políticas públicas urbanistas efetivas durante muito tempo<sup>572</sup> acarretou problemas econômicos que repercutiram na concentração de renda, desigualdade e exclusão social. Isso significa que a aceleração desordenada da urbanização provocada pelo processo de desruralização e pela ideologia do urbano como resultado de uma

---

<sup>570</sup> FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021, p. 8-22.

<sup>571</sup> Ibid, p. 13.

<sup>572</sup> COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021, p. 62-65.

infraestrutura deficiente nos grandes centros urbanos, muitas vezes, não conseguiram acompanhar a velocidade de seu próprio crescimento. Nesse sentido é que assevera Aieta<sup>573</sup>:

Devemos levar em conta que malgrado a maior parte dos habitantes do planeta vivam nas cidades, nas áreas urbanas, a grande maioria vive em situação precária ou sem serviços urbanos básicos tais como: saneamento básico, habitação, transporte, saúde, educação, cultura e moradia. Mas do que um “processo de urbanização” (de acordo com a ONU mais de 61% das pessoas vivem em megalópoles), o que evidenciamos são profundas desigualdades nas sociedades contemporâneas provocadas pelas deficiências nos serviços urbanos, pois os “alijados” dos serviços vão paulatinamente se distanciando dos “agraciados” formando um abismo econômico, cultural, de saúde, da vida como um todo. Essa violenta segregação sócio-espacial provoca a dicotomia da cidade em bolsões de pobreza e bolsões de prosperidade, pois as formas de habitação obedecem a dinâmica capitalista da acumulação criando-se a suburbanização e a metropolização. Desse modo, de um lado da cidade, evidencia-se tudo o que há de mais lindo e melhor enquanto do outro o que há são agruras, sofrimentos, falta de serviços e desrespeito com a cidadania.

Porém, o processo de redemocratização e a transcrição de valores na Constituição de 1988 resultaram em mudanças, ampliando os mecanismos de construção da política urbana, mediante a possibilidade de negociação, dilatando o papel do planejamento, desenvolvimento e gestão urbana estatal. As estratégias e ações do Poder Público são necessárias, mas em conjunto com o setor privado, a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, como estatui o art. 182 da Constituição de 1988, a fomentar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. E assim:

Como se vê, tal é a relevância e a extensão do princípio da função social da propriedade, irradiando-se por todo o campo de incidência das normas urbanísticas, que podemos afirmar, com segurança, ser este um princípio fundamental, típico de Direito Urbanístico, verdadeira diretriz a nortear toda a ordenação do território.<sup>574</sup>

Com o fito de salvaguardar os ditames da Constituição Cidadã e do Estatuto da Cidade, de ser capaz de proporcionar uma cidade justa, inclusiva, resiliente e mantenedora do desenvolvimento sustentável, bem como do bem-estar urbano, surge o planejamento urbano como mecanismo de ordenação das cidades<sup>575</sup>. Dessa forma, instrumentos como o Plano Diretor (art. 182, § 1º, da CF/88) garantem o desenvolvimento urbano, sendo o mesmo considerado mecanismo básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Em linhas gerais, o

<sup>573</sup> AIETA, Vânia Siciliano; MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino; FROTA, L; CARNEIRO, J. As implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: o Aterro Sanitário de Jardim Gramacho no Município de Duque de Caxias. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 1, p. 234-248, 2013, p. 236.

<sup>574</sup> COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na constituição de 1988. **Temas de direito urbanístico**, v. 2, p. 121. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod\\_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf). Acesso em: 19 ago. 2022.

<sup>575</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2006, p. 113.

Plano Diretor visa promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município, bem como sistematizar seu desenvolvimento físico, econômico e social, com vistas ao bem-estar da comunidade, além de ter a função de dispor sobre as vias, o zoneamento e os espaços verdes. Nessa linha de pensar, Betânia Afonsin assevera que:

O grande problema para que a “nova ordem jurídico-urbanística”, consubstanciada pelo Estatuto da Cidade e pelo Planejamento Urbano transformador que ele preconiza saia do papel e conquiste efetividade, diz respeito à complexidade tanto da metodologia de elaboração de planos diretores participativos quanto dos novos instrumentos urbanísticos que ele introduziu em nosso ordenamento jurídico.<sup>576</sup>

De outra forma, verifica-se que o Estatuto da Cidade para além do Plano Diretor trouxe um rol de instrumentos que servem de mecanismos para alcançar o pleno desenvolvimento urbano e a efetivação da função social da cidade, dentre eles encontram-se as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), que se fundamentam nos princípios da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, ambos presentes entre as diretrizes gerais do EC 2001. Apesar de a cena anterior ter se detido a apresentar e esmiuçar as Outorgas Onerosas Urbanísticas e os princípios que a fundamentam em estudo, deve-se atentar que o Estatuto da Cidade buscou as melhores práticas desenvolvidas no âmbito de políticas urbanas, no Brasil e no mundo, notadamente na América Latina. Desse trabalho, o EC acabou incorporando muitos dos preceitos e institutos da experiência vivenciada na Colômbia, que de forma vanguardista editou a Lei da Reforma Urbana, a Lei nº 388 de 1997, que disciplina a política urbana para todos os colombianos sob a égide da nova ordem constitucional vigente. Em síntese, a legislação em análise tem o condão de propiciar às governanças urbanas ferramentas jurídico-urbanísticas capazes de gerar um modelo eficaz de gestão e financiamento das cidades; objetiva-se, *in fine*, o desenvolvimento sustentável<sup>577</sup>. Nesse diapasão, Paula Santoro afirma que:

A Ley 388/97 irá, através de seus instrumentos, articular projetos urbanos, financiar esses projetos e reorganizar as propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a

<sup>576</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015, p. 46.

<sup>577</sup> COPELLO, María Mercedes Maldonado. Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la ley 388 de 1997. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental FDU**, Belo Horizonte, ano 9, n. 54, nov./dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70137>. Acesso em: 10 abr. 2022.

dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial.<sup>578</sup>

Outrossim, Felipe Arbouin Gómez afirma ainda que:

Lejos de centrarse dicha ley en los aspectos eminentemente técnicos del manejo del suelo, lo cual es competencia de los municipios y se enmarca en el ámbito de sus respectivas autonomías territoriales, lo que en ella se buscó fue reconocer expresamente que las entidades públicas locales necesitaban de herramientas efectivas que les permitieran ejercer adecuadamente la función pública que les compete en materia de urbanismo e imponer efectivamente sus determinaciones en tal ámbito con tal de lograr, en interés general, ciudades con aceptables niveles de calidad de vida para todos sus habitantes.

Desde otro punto de vista, al establecer y dotar a las entidades territoriales locales de los instrumentos adecuados de intervención en los usos y aprovechamientos del suelo, la Ley 388 de 1997 afianzó el proceso de descentralización y la autonomía territorial para los municipios y distritos, en que desde hace varias décadas se ha empeñado el Estado colombiano.<sup>579</sup>

Em razão dessas peculiaridades, a legislação em comento colombiana institui diversos princípios que norteiam a atuação na seara urbanística daquele país; dentre esses princípios, aponta-se o princípio que foi exportado para o Brasil e que fundamenta a OODC e a OOAU, o princípio da distribuição equitativa dos encargos e benefícios da urbanização. Em suma, o princípio da distribuição equitativa dos encargos e benefícios encontra guarida no texto constitucional colombiano a partir do supraprincípio da igualdade (arts. 13, nº 2 e 209<sup>580</sup>). Na Ley 388 de 1997<sup>581</sup>, está disposto o princípio do ordenamento do território (art. 2º, nº 3<sup>582</sup>), da mesma forma que está consagrado no art. 38<sup>583</sup>. Essa realidade legal apresenta-se como

<sup>578</sup> SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 1, p. 91, 2011, p. 95.

<sup>579</sup> GÓMEZ, Felipe Arbouin. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. **Vniversitas**, v. 61, n. 124, p. 17-42, 2012, p. 19.

<sup>580</sup> Artículo 13. Todas las personas nacen libres e **iguales ante la ley**, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosofía. **El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva** y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de **los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad**, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. In: COLOMBIA, 1991 (negrito nosso).

<sup>581</sup> COLOMBIA. Ley de 1997, por la cual se **modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones**, 43.091 Diario Oficial, 18 de julio de 1997. 388.

<sup>582</sup> **Artículo 2o. Principios.** El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: (...) 3. **La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.** In: COLOMBIA, 1997 (negrito nosso).

<sup>583</sup> **Artículo 38. Reparto equitativo de cargas y beneficios.** En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que **garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.** Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito. In: COLOMBIA, 1997 (negrito nosso).

garantidor do princípio da igualdade na forma mais ampla, em que aquele cidadão que porventura auferir benefício econômico oriundo de requalificação urbana deve contribuir na medida do lucro que não contribuiu diretamente para tal. Assim, o princípio da distribuição equitativa dos encargos e benefícios é instrumentalizado a partir da “adoção dos instrumentos de manejo do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto ao programa de financiamento”<sup>584</sup>.

Diante das colocações, afirma-se que as Outorgas Onerosa Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e da Alteração de Uso do Solo (OOAU) afiguram-se como importante mecanismo jurídico com dois grandes objetivos: promover o desenvolvimento econômico urbano por meio da ampliação das possibilidades dispostas ao imóvel-receptor da outorga, haja vista que somente se busca a outorga daquele empreendedor que almeja dinamizar as oportunidades originalmente disposta ao seu bem; e efetivar a justiça urbana por meio da captura de parte da mais-valia fundiária urbanística a ser produzida a partir da flexibilização dos parâmetros urbanísticos – por sua vez, esses recursos advindos das contrapartidas em OODC e OOAU serão investidos em políticas públicas eleitas como aquelas de relevância para a cidade, notadamente perante as comunidades de maior vulnerabilidade social, econômica, urbanística e ambiental. Por certo, dentro do rol taxativo do art. 26 do EC de 2001, encontra-se a política pública de Regularização Fundiária Urbana; não à toa esta foi inserida topograficamente no ápice das políticas públicas elegíveis a receber as verbas oriundas das contrapartidas em OODC e OOAU, haja vista o grande passivo social que o Poder Público, em todos os seus níveis, tem perante essas porções do território urbano que compõem a “Cidade Real”. Em síntese, os moradores de áreas físicas e socialmente vulneráveis – os denominados assentamentos precários –, não só no Brasil, mas nas grandes e médias cidades do século XXI, experimentam a ausência do Estado como elemento catalisador para a construção – para o bem e para o mal – da ambiência criativa das habilidades socioemocionais do indivíduo. No entanto, constata-se a influência desse ambiente urbano em que o indivíduo está inserido com a formação das capacidades do cidadão, bem como os sabores e dissabores da vida na urbe.

Nesse sentido, a seção foi elaborada com a proposta de analisar a questão das Outorgas Onerosas Urbanísticas como mecanismos de financiamento da política de Regularização

---

<sup>584</sup> SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 1, p. 91, 2011, p. 101.

Fundiária Urbana de Interesse Social, utilizando-se como paradigma epistemológico prático o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará. Nesse contexto, busca-se verificar a efetividade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia digna, previsto tanto na Constituição Federal de 1988 como em tratados internacionais. A rigor, o que denota relevância científica para essa temática fora o valor estratégico-administrativo da compreensão das razões pelas quais as formas tradicionais de financiamento da Regularização Fundiária Urbana, especificamente a de Interesse Social, não foi capaz de realizar os objetivos constitucionais de garantir, através de sua política pública, a efetivação das diretrizes legais para a concretização do direito à moradia digna previstas no ordenamento jurídico brasileiro. De igual forma, o desenvolvimento desta cena compreenderá um caráter teórico e documental, por meio da interpretação, à luz do direito, de dados e registros públicos afetos às ações do Governo Federal, em anos recentes, acerca da promoção e viabilização da Regularização Fundiária Urbana e seus impactos nos Municípios brasileiros, em específico naquilo que diz respeito à concretização do direito à moradia no Município de Fortaleza (Ceará).

#### **4.1 Reurb de Interesse Social, justiça social urbana, mínimo existencial e reserva do possível**

A ideia de justiça social urbana pode ser compreendida como uma convergência dos preceitos morais e políticos de modo a alcançar um equilíbrio entre os sistemas sociais e econômicos, alicerçados na solidariedade coletiva e na igualdade de direitos, isto é, uma busca pelo equilíbrio diante das desigualdades sociais, franqueando a perspectiva de justiça distributiva, ou seja, justiça como equidade dentro do tecido urbano.

Para fundamentar os preceitos que respaldam essa concepção, Rawls recorre à ideia de contrato social, em que os princípios da justiça seriam, em realidade, em uma “posição original”, consequência de um acordo hipotético entre indivíduos impedidos de conhecer, indubitavelmente, suas habilidades e interesses, por estarem envoltos em um “véu da ignorância”, garantindo um resultado imparcial.

Rawls, como autor propulsor da teoria da justiça social, defende que para uma sociedade ser considerada justa ela precisa se orientar por princípios, sendo o “Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível

com um sistema semelhante de liberdades para as outras”<sup>585</sup>, ou seja, uma conjuntura jurídico-legal que garanta as liberdades essenciais para todos, assegurando igualdade equitativa de interesses.

Ao elaborar sua teoria, as liberdades mais importantes são, na concepção do autor, a “liberdade política”, ou seja, o direito de votar e ocupar um cargo público, e a “liberdade de expressão e reunião”; a “liberdade de consciência e de pensamento”; “as liberdades da pessoa, que incluem a proteção contra opressão psicológica e a agressão física”, assegurando a integridade pessoal; “o direito à propriedade privada e a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias, de acordo com o conceito de estado de direito”. De acordo com o primeiro princípio, todas essas liberdades apontadas devem ser iguais<sup>586</sup>.

E “Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posição e cargos acessíveis a todos”<sup>587</sup>, regulamentando o primeiro princípio, corrigindo as desigualdades excessivas para a conservação das desigualdades somente para possibilitar oportunidades aos mais desfavorecidos. É o princípio da diferença.

Por sua vez, o segundo princípio se aplica, então, à distribuição de renda e riqueza, que deve ser vantajosa para todos, ainda que não necessite ser igual; e ao escopo das organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e de responsabilidade, devendo as posições de autoridade e responsabilidade serem acessíveis a todos<sup>588</sup>.

Com efeito, esses princípios devem obedecer a uma ordem sequencial, tendo como consequência de sua aplicabilidade a concretização da justiça como equidade e igualdade. Em síntese, essa visão de justiça se resume a: “todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualmente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos”<sup>589</sup>.

---

<sup>585</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 64.

<sup>586</sup> Ibid., p. 65.

<sup>587</sup> Ibid., p. 64.

<sup>588</sup> Ibid., p. 65.

<sup>589</sup> Ibid., p. 66.

Ressalta-se que Rawls<sup>590</sup>, na busca pela compatibilização entre igualdade e liberdade, reformula sua ambição universalista de encontrar princípios que poderiam ser universalmente aplicáveis, criando unanimidade, antes por uma concepção moral e posteriormente reformulada em uma concepção política, diante das críticas de incompatibilidade com o liberalismo, posto que, em regra, não se pode chegar a um consenso em uma sociedade liberal caracterizada pelo pluralismo. Assim, defende uma teoria da justiça como equidade, tratando de uma doutrina apenas “política”, afastando-se de ideias metafísicas.

Sob outra perspectiva de justiça, Amartya Sen<sup>591</sup> explica que o desenvolvimento é “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, rompendo com o pensamento de que o desenvolvimento está associado somente à expansão dos índices de crescimento econômico, que podem ser erroneamente compreendidos como equivalentes à garantia e materialização dos direitos básicos fundamentais. Em verdade, um crescimento baseado no Produto Interno Bruto – PIB não considera fatores de bem-estar social, qualidade de vida, liberdades e outros indicadores de direitos individuais.

Nesse contexto, o crescimento econômico não é o melhor ou o único indicador da qualidade de vida de um país. Uma sociedade justa seria aquela em que os cidadãos possuem poder de escolha, sendo seu bem-estar levado em consideração. As “capacidades” são, na realidade, os verdadeiros indicadores. A justiça deve alcançar a todos nesse cenário, e os direitos humanos são uma ferramenta capaz de determinar valores de justiça com validade universalizante.

Acerca dessa perspectiva, existem três críticas à conceituação de direitos humanos. A primeira é a crítica de legitimidade, referente ao status de que “os seres humanos não nascem com direitos, esses têm de ser adquiridos através da legislação”, o que resulta na dependência dos cidadãos em relação ao aparato jurídico. Assim, apesar de possuir direitos legítimos, é preciso atender ainda aos requisitos legais, que, muitas vezes, dificultam o acesso à realização de determinado direito ou não possuem contornos claros para que sejam assegurados<sup>592</sup>.

A segunda crítica é de coerência, referente à forma. Nessa percepção, os direitos são pretensões que requerem deveres correlatos. A terceira crítica é a cultural, que vê os direitos humanos como pertencentes ao domínio da ética social, ou seja, a autoridade moral dos direitos

---

<sup>590</sup> Id. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>591</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 52.

<sup>592</sup> *Ibid.*, p. 261-267.

humanos depende da natureza de éticas aceitáveis<sup>593</sup>. Diante disso, observa-se que não existe padrão comportamental entre países e culturas, posto que cada um possui seus próprios interesses e necessidades.

Para que se tenha uma sociedade justa, nessa perspectiva, é essencial o fortalecimento da ligação entre democracia e desenvolvimento, de forma que cresçam juntos, para que a democracia seja sua resultante, pois “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento”<sup>594</sup>. Para exemplificar a interconectividade entre os diferentes direitos fundamentais, sublinha-se que as liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica, assim como as “oportunidades sociais” e o direito à moradia facilitam a participação econômica. Por sua vez, as facilidades econômicas podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Em suma, liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras<sup>595</sup>.

Nesse diapasão, argumenta-se que o desenvolvimento, para adquirir caráter pleno e eficaz, precisa ir além da mera acumulação de riqueza ou do índice de crescimento do PIB; deve considerar principalmente as liberdades proporcionadas aos cidadãos. O cerceamento de direitos é, nessa medida, uma privação de liberdade ou, da mesma forma, um impeditivo do acesso a oportunidades. Diante dessa moldura teórica, o direito à moradia digna é compreendido como um desses acessos necessários sob a perspectiva do binômio liberdade-oportunidade.

Por certo, as liberdades individuais são essenciais, e as capacidades podem ser expandidas por meio de políticas públicas, como a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, disciplinada pela Lei da Reurb e pelo Decreto nº 9.310, de 2018, com o objetivo de que uma parcela da população de baixa renda residente em áreas informais tenha seu direito à moradia assegurado com o mínimo de segurança e infraestrutura, bem como procedimentos de licenciamento e regularização sejam simplificados a fim de atender a essa parcela da sociedade.

De fato, os obstáculos de acesso à moradia legalizada e digna, especialmente pela parcela social de menor renda, geram inúmeros assentamentos precários como, por exemplo, favelas e ocupações de área de risco ou de preservação ambiental, sendo um desafio das cidades a

---

<sup>593</sup> Ibid., p. 261-267.

<sup>594</sup> Ibid., p. 185.

<sup>595</sup> Ibid., p. 25-26.

integralização dessa parcela irregular por meio de regularização fundiária, urbanística e ambiental.

A Regularização Fundiária Urbana, notadamente aquela voltada à população de baixa ou quase nenhuma renda, sedimenta uma maior segurança jurídica, demonstrando sua necessidade, inclusive, como consequência de uma garantia mínima de dignidade diante da dimensão individual do bem comum, além de trabalhar problemas como “Parcelamento irregular do solo; Falta de infraestrutura essencial; Ausência de propriedade formal dos ocupantes; Irregularidades urbanísticas e ambientais”<sup>596</sup>.

A propósito, o Comentário Geral nº 4 de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, elucida que o direito à moradia adequada demanda uma série de condições para que seja satisfeito, como: segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural; não devendo ser interpretado de forma restritiva<sup>597</sup>.

Em certa medida, o direito à moradia<sup>598</sup> digna é mais do que um ambiente físico para viver, ele torna-se necessário devido aos problemas decorrentes da urbanização, especialmente o déficit habitacional e a inadequação domiciliar oriundos de insalubridade, ilegalidade, irregularidade, dentre outros. Morar é um ato contínuo, e a habitação é um valor essencial vinculado ao ser humano; a regularização fundiária é necessária para sanar alguns desses problemas, a fim de garantir infraestrutura e acessibilidade.

A tendência de crescimento da curva da população urbana traduz-se em uma aceleração do processo de povoamento e adensamento citadino, ao passo que a curva de previsão da população rural apresenta um movimento contrário de desaceleração, refletindo a necessidade de políticas urbanas eficientes e inclusivas para comportar toda a sua população. A ONU, no

---

<sup>596</sup> BACELAR, Pedro. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (Reurb)**. Corregedoria das Comarcas do Interior, TJBA. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Manual-Reurb-1.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>597</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>598</sup> Incluído na Constituição brasileira de 1988, art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, além de estar presente nos acordos internacionais em que o Brasil é signatário como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, etc.

Relatório “World Cities Report 2022”<sup>599</sup> prevê uma população urbana até 2050 de quase 7 bilhões de pessoas, que precisarão ser incluídas de forma digna às cidades.

Desse modo, conforme acrescenta Alfonsín<sup>600</sup>, “a insegurança no exercício do direito de morar reforça esse déficit de habitabilidade, pois ninguém investe em uma casa que teme perder”. Destarte, trabalhar para que os moradores de assentamentos autoproduzidos obtenham segurança no direito de morar é trabalhar para diminuir o déficit habitacional, garantindo qualidade de vida nesses locais.

Nesse sentido, a justiça só se torna uma realidade quando está acompanhada da liberdade de fazer escolhas, como no caso do direito à moradia digna, uma vez que a liberdade é a oportunidade de se fazer escolhas, ou seja, quando não se é possível escolher, não há liberdade, conseqüentemente não há justiça. Diante disso, “a liberdade não deve ser concebida como a mera ausência de constrangimentos externos impostos pelo Estado à ação dos agentes, mas como a possibilidade real de cada pessoa concreta tomar decisões sobre a sua própria vida e de segui-las”<sup>601</sup>.

Por sua vez, a teoria da justiça social para Nussbaum deve considerar noções morais como o valor da dignidade humana, em que direitos humanos e justiça estão diretamente interligados. Ressalta-se que o conceito de “capacidades” é utilizado para substituir a expressão “direitos humanos”, conforme proposto por Sen, para quem o desenvolvimento é baseado na expansão das capacidades humanas como condição básica de liberdade e de justiça<sup>602</sup>.

Segundo Bobbio<sup>603</sup>, existe uma dificuldade histórica na implementação dos direitos humanos, o que prejudica sua efetividade; para Piovesan<sup>604</sup>, é uma escolha ideológica de não efetividade dos direitos sociais. A legislação, confirme Fernandes<sup>605</sup>, muitas vezes é exclusiva

---

<sup>599</sup> ONU. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **World Cities Report 2022**. Envisaging the Future of Cities. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>600</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumento e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas/IPPUR/FASE, 1997, p. 22.

<sup>601</sup> SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689.

<sup>602</sup> HENRIQUES, Maria Isabel. A educação escolar e a justiça social num mundo global: Reflexões acerca da obra Educação e justiça social de Martha C. Nussbaum. **Mulemba**, v. 4, n. 8, 2014, p. 611-618. Disponível em: <https://journals.openedition.org/mulemba/310?lang=em>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>603</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 77.

<sup>604</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 21-47, 2004, p. 26.

<sup>605</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 17.

e ineficaz, gerando problemas relacionados à qualidade da moradia e à informalidade. A teoria do mínimo existencial surge como a garantia de que esses direitos poderão ser assegurados.

Nessa empreitada, Sarmento<sup>606</sup> explica que a garantia jurídica do mínimo existencial é o extremo oposto da filosofia social-darwinista, em que o Estado e a sociedade podem prover condições básicas para os que não têm condições de se sustentar. Quanto à sua origem, foi reconhecida pela primeira vez no Tribunal Constitucional Federal alemão, em 1975. No Brasil, apesar de ser assegurado constitucionalmente, ainda não é de fato garantido a parcelas expressivas da população, que demandam do Estado uma prestação de serviços.

Dessa maneira, garantir o mínimo existencial é vital para a promoção da liberdade, além de outros direitos e valores. A Reurb, nesse sentido, pode ser compreendida como uma democratização do direito à moradia, uma política pública que deve ser efetivada nos termos da teoria do mínimo existencial, enquanto núcleo essencial do direito à dignidade da pessoa humana. Não obstante, assegurar as condições necessárias para que a população cidadina possa usufruir de um patamar mínimo existencial não enfraquece os direitos sociais, “pelo contrário, a categoria fortalece e racionaliza o imperativo ético, constitucionalmente consagrado, de assegurar a todos as condições materiais básicas de vida”, consoante Sarmento<sup>607</sup>.

Assim, Sarlet<sup>608</sup> explica que “o indivíduo deve poder levar uma vida que corresponda às exigências do princípio da dignidade da pessoa humana”; de acordo com esse parâmetro, a garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a salvaguarda da mera sobrevivência física.

Em contraponto, tem-se a teoria da reserva do possível como uma limitação orçamentária para a efetivação dos direitos sociais<sup>609</sup>. Inicialmente, é importante trazer à baila a dicotomia conceitual existente entre os princípios constitucionais da reserva do possível e do mínimo existencial. A construção teórica da reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*), conforme

---

<sup>606</sup> SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689.

<sup>607</sup> Ibid.

<sup>608</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: prestação jurisdicional**, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez. 2013.

<sup>609</sup> “A escassez de recursos públicos, em oposição à gama de responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da ‘reserva do Possível’. Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade, representados pelos direitos fundamentais” (Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma, Recurso Especial 811608, j. 15.05.2007).

aponta Canotilho<sup>610</sup>, tem origem na Alemanha, especialmente a partir dos anos 1970. Rebecca Mazzuchelli dos Santos<sup>611</sup> anota que o referido princípio remonta a uma decisão proferida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht* ou *BVerfG*), conhecida como *numerus-clausus Entscheidung*, a qual tinha por escopo a disponibilidade de vagas nas faculdades públicas de Medicina, nas quais um grupo de candidatos não obteve êxito para ingressar na instituição devido aos critérios de admissão, que limitavam o acesso ao curso.

Para Ingo Sarlet, a concepção do princípio em comento traduz na necessidade de que a “prestação corresponda ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispendo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável”<sup>612</sup>. Assim, a reserva do possível é entendida como limite, sobretudo material (financeiro-orçamentário), que restringe o Estado na concretização efetiva dos direitos fundamentais prestacionais. Nesse sentido, leciona José Joaquim Gomes Canotilho:

Rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica<sup>613</sup>.

Em outro ponto, como a outra face da mesma moeda, o princípio do mínimo existencial, qualificado como direito fundamental social, como afirma Ingo Sarlet, possui como função precípua “assegurar a qualquer pessoa condições mínimas para uma vida condigna”, sendo a garantia de um mínimo existencial “o núcleo essencial dos próprios direitos sociais na sua condição de direitos fundamentais”<sup>614</sup>.

Na mesma toada, Alexy defende que, para que seja possível delimitar o grau mínimo, realiza-se uma ponderação entre os princípios da liberdade e igualdade fáticas, de um lado, e os princípios da democracia e da separação de poderes, de outro – considerando que os últimos são princípios formais, usualmente mencionados quando se critica a judicialização dos direitos

<sup>610</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004, p. 108.

<sup>611</sup> SANTOS, Rebecca Mazzuchelli dos. O conceito da reserva do possível nas decisões judiciais. **Cadernos de Iniciação Científica**. Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 7, 2010, p. 79.

<sup>612</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 265.

<sup>613</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004, p. 481.

<sup>614</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de direito do consumidor**, v. 16, n. 61, p. 90-125, jan./mar., 2007, p. 94.

fundamentais sociais. Portanto, diante do caso concreto, a ponderação ocorre entre os princípios materiais, ou seja, entre os princípios relativos à liberdade jurídica de terceiros, a interesses coletivos e a outros direitos fundamentais sociais, que também podem pesar contra o mínimo<sup>615</sup>.

Logo, o mínimo existencial deve ser balizado pelo princípio da dignidade humana e da igualdade real por meio da técnica da ponderação, tendo em vista que há uma redução para o Poder Público das possibilidades de escolhas e de extensão, tornando-se uma regra unívoca e diretamente aplicável, cuja observância é obrigatória e sindicável judicialmente. Nessa direção, pontua Daniel Sarmento:

Outro limite que a doutrina impõe à ponderação de bens é o respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Considera-se que existe um conteúdo mínimo destes direitos, que não pode ser amputado, seja pelo legislador, seja pelo aplicador do Direito. Assim, o núcleo essencial traduz o ‘limite dos limites’, ao demarcar um reduto inexpugnável, protegido de qualquer espécie de restrição.<sup>616</sup>

Delineando esses aspectos, tem-se que o Estado permeado por uma má gestão orçamentária não pode se esquivar do dever de efetivar o direito fundamental à moradia e à habitação digna sob o argumento de escassez de recursos como uma escusa genérica do cumprimento desse dever constitucional.

Assim sendo, a inércia do Estado na atuação positiva por meio da falta de implementação (ou implementação insatisfatória) de uma política urbana habitacional possibilita ao cidadão demandar, junto ao Poder Judiciário, a garantia de sua efetivação<sup>617</sup>, porquanto o direito à moradia integra um mínimo existencial; eis que a moradia é o local a partir do qual podem ser exercidos todos os demais direitos individuais e sociais da pessoa humana (desde o direito à privacidade, passando pelo direito à educação e à saúde, chegando até mesmo aos direitos políticos).

Desse modo, na medida em que ocorre essa invasão ao limite do núcleo essencial do direito à moradia, viola-se o próprio princípio constitucional da dignidade humana, como bem afirma o professor José Adécio Leite Sampaio:

Neste contexto, vale reiterar aqui a lembrança de que o ponto de conexão entre a pobreza, a exclusão social e os direitos sociais, reside justamente no respeito pela e

<sup>615</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 512.

<sup>616</sup> SARMENTO, Daniel. **Os princípios constitucionais e a ponderação de bens**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 60.

<sup>617</sup> MONTEIRO, Vitor Andrade. **Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 11-12.

proteção da dignidade da pessoa humana, já que, de acordo com Rosenfeld, ‘onde homens e mulheres estiverem condenados a viver na pobreza, os direitos humanos estarão sendo violados’. Importa neste aqui consignado, que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época. Tendo em conta que no caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos dispensável, dadas as proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Não é por outra razão que o direito à moradia tem sido, também entre nós – e de modo incensurável – incluído no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida. Nesta quadra, o direito à moradia, de acordo com a lição de José Reinaldo de Lima Lopes, inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia, de tal sorte que morar, na acepção do ilustre doutrinador, constitui um existencial humano.<sup>618</sup>

A professora Daniela Campos Libório evidencia a figura do ser urbano ao traçar aspectos significativos da dignidade da pessoa humana vinculada à dinâmica das cidades, consoante se denota nos termos abaixo transcritos:

A leitura sistêmica ocorre como decorrência lógica dos fatos: se o Brasil tem 84,72% (PNAD- 2015)<sup>3</sup> de sua população vivendo nas cidades, o Estado Social deve se realizar nas cidades, a dignidade da pessoa humana ocorre na dinâmica das cidades e, portanto, como um qualificativo natural, o ser humano hoje é, na verdade, o ser urbano. E a gestão do território urbano e as necessidades sociais decorrentes dessa condição de coisas torna-se fundamental para efetivar o resgate do equilíbrio social e econômico da população brasileira. A pobreza urbana traduz-se por ausência de moradia digna, precariedade de saneamento básico, inviabilidade na mobilidade (por razão econômica ou estrutural), dificuldade de acesso à escola, trabalho, postos de saúde. As cidades existem em razão, e para pessoas, não coisas. Portanto, a finalidade principal, relembrando o caput do artigo 182 da Constituição Federal, é que a política urbana tenha por objetivo o bem-estar dos habitantes e que seja executada reduzindo as desigualdades sociais e regionais existentes.<sup>619</sup>

É relevante destacar que o direito à moradia é revestido de universalidade, sendo, portanto, reconhecido a todos indistintamente, não se apresentando como mero direito de uma

<sup>618</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Crises e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 431-432.

<sup>619</sup> LIBÓRIO, Daniela Campos. Violência e dignidade da pessoa urbana: uma relação que precisa ser revista. In: SILVA, Marco Antonio Marques da. **Sociedade, Educação e Violência**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2020, v. 1, p. 522.

classe privilegiada, tendo em vista que não se resume ao direito de propriedade, já que pertence ao patrimônio mínimo<sup>620</sup> inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Diante desse cenário, o Estado tem duas obrigações: evitar o retrocesso social do direito à moradia, impedindo medidas e ações que dificultem ou impossibilitem o exercício desse direito; e estabelecer uma política habitacional que responda à realidade social, isto é, com enfoque em grupos sociais mais necessitados sem que haja lesão ao princípio da igualdade, promovendo a melhoria das condições habitacionais e com previsão de moradias dignas para a população<sup>621</sup>, valendo-se, para isso, por exemplo, da Regularização Fundiária Urbana.

Nesse passo, o direito à Regularização Fundiária Urbana, na busca de concretizar o direito à moradia, não visa apenas titularizar a propriedade, mas sobretudo consubstanciar o direito a uma habitação digna através de ações de intervenção nas estruturas essenciais das cidades, demonstrando um serviço prestativo do Poder Público que muitas vezes utiliza do princípio da reserva do possível como argumento limitativo (ou abnegativo) para não efetivação da uma política fundiária.

Todavia, o referido pretexto não justifica a inércia do Estado, porquanto, como já demonstrado, o direito à moradia encontra-se no núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, estando intrinsecamente albergado pelo mínimo existencial, e esse posicionamento ocorre principalmente quando já instaurado um procedimento de regularização fundiária, como previsto no art. 35 e seguintes da Lei da Reurb. Afinal, uma vez realizada a avaliação de conveniência e oportunidade, o Poder Público não pode arguir qualquer limitação orçamentária-financeira para sua conclusão, tendo em vista que, no caso da Reurb, a citada lei autoriza que obras de infraestrutura essencial possam ser concluídas antes, durante ou após o procedimento de regularização<sup>622</sup>, mediante cronograma de obras fixado em termo de compromisso<sup>623</sup>, gerando, dessa forma, o dever ao Poder Público de introduzir essa despesa na lei orçamentária.

---

<sup>620</sup> FARIA, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 290.

<sup>621</sup> KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica**: implementação na ocupação familiar de lotes públicos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010, p. 188.

<sup>622</sup> Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...) § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

<sup>623</sup> Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I – levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II – planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições

Além disso, a ausência de compromisso do Poder Público, mesmo após autorizada a instauração do procedimento para regularização fundiária, iria de encontro à teoria da autovinculação administrativa (*Selbstbindung*), surgida na Alemanha, no século XIX; seu emprego não é usual pela doutrina do Direito Administrativo brasileiro, mas por vezes é denominada de *autovinculação* (ou *autolimitação*) da Administração Pública<sup>624</sup>. De toda maneira, a referida teoria, oriunda do princípio da segurança jurídica e intrinsecamente ligada ao princípio da legítima confiança e com *venire contra factum proprium*, tem como principal função reduzir a discricionariedade no âmbito dos atos concretos da Administração, debelando atuações caprichosas dos agentes públicos ou alterações repentinas do padrão decisório do Poder Público, o que reduz o casuísmo na análise dos casos concretos.

Portanto, a vinculação da Administração Pública relaciona-se não apenas com os atos externos, provenientes de outros poderes (leis e decisões judiciais), mas também com seus próprios atos (individuais e normativos) e práticas administrativas<sup>625</sup> (exs.: atos administrativos individuais e normativos, praxe administrativa, promessas administrativas, contratos).

Dessa forma, ao permitir a instauração do procedimento administrativo para regularização fundiária, o ente cria para os beneficiados uma legítima expectativa de conquista e efetivação do direito à moradia e a uma habitação digna; não pode se furtar de concretizar esse mínimo existencial sob a alegação de ausência de recursos orçamentários, pois estaria fulminando a teoria da autovinculação administrativa.

## 4.2 Reurb de Interesse Social como mecanismo de desenvolvimento das capacidades

---

atingidas, quando for possível; III – estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV – projeto urbanístico; V – memoriais descritivos; VI – proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII – estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII – estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX – cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X – termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

<sup>624</sup> MOTTA, Fabrício. **Função normativa da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 233-234; VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007.

<sup>625</sup> A autovinculação administrativa pode decorrer de atividades ou de condutas administrativas diversas, tais como os atos administrativos normativos, os atos internos, as práticas administrativas continuadas, os atos individuais, as promessas administrativas etc. Sobre as classificações da autovinculação administrativa, vide: Díez Sastre, Silvia. **El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante**, Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 190-191; MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, out./dez., 2010, p. 7. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). Acesso em: 12 jan. 2022.

Para que se concretize uma justiça social, é preciso o desenvolvimento das capacidades, em que se assegura o acesso a bens primários em prol de melhores condições de bem-estar. Amartya Sen aponta as condições de baixo nível de renda como uma privação das capacidades básicas, gerando impactos no campo social, como, por exemplo, a falta de acesso a políticas públicas sobre o direito à moradia.

Não obstante, há ainda os casos em que determinados indivíduos podem estar acima do que se entende como “linha da pobreza” conforme parâmetros monetários estabelecidos, mas, ainda assim, por condições que estão além do seu controle, não conseguem alcançar um patamar de vida digna, principalmente por não conseguir transformar aquela renda em funcionalidades, que é o que Sen<sup>626</sup> chama de problema da conversão. “Isso implica que a pobreza real (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda”.

Com efeito, a razão que as pessoas possuem para realizar certas escolhas não deve ser vinculada ou dependente de pré-condições. Os atores sociais envolvidos, as instituições públicas, devem oferecer as condições necessárias para que as escolhas sejam feitas livremente. O desenvolvimento das capacidades humanas é requisito para a avaliação das condições de justiça na sociedade, garantindo a possibilidade de participação social e liberdade de escolha<sup>627</sup>.

No pensamento de Sen<sup>628</sup>, as relações sociais são organizadas com base nas liberdades que lhes são inerentes. As capacidades representam as liberdades, dimensões necessárias à realização pessoal do indivíduo e sua inclusão na sociedade, retratando condições para a superação das desigualdades. A liberdade funciona, então, como critério da atuação humana, em que as condições econômicas, culturais, políticas, etc., necessitam promover e garantir o exercício dessas liberdades, pois sem elas não existe justiça.

Por certo, as capacidades são vistas de forma vinculada ao conceito de liberdade, de modo que a ideia de desenvolvimento não é apenas o crescimento do PIB ou o acréscimo de renda, mas todo o conjunto de melhoria na vida das pessoas, alinhando a garantia de direitos pessoais à ampliação da capacidade de escolha.

---

<sup>626</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 110.

<sup>627</sup> Ibid.

<sup>628</sup> Ibid.

A rigor, a liberdade não é, em si, um meio para se chegar ao desenvolvimento, uma vez que o próprio desenvolvimento já é a ampliação dessas capacidades, isto é, o aumento das liberdades. Assim, a liberdade é, ao mesmo tempo, meio e fim para o desenvolvimento<sup>629</sup>. Determinado sujeito só pode ser considerado livre se for realmente capaz de viver conforme sua noção de bem, demandando não apenas direitos e recursos, mas sim todos os meios necessários para tanto.

Dessa maneira, quando uma pessoa possui várias opções de escolha, há, como consequência, um aprimoramento de sua participação social, contribuindo para uma organização da sociedade mais diligente e eficiente, cooperando para a correção de suas deficiências. Por isso, tem-se que a perspectiva da capacidade é pluralista<sup>630</sup>. Ademais, para que seja possível avaliar o nível de desenvolvimento de uma sociedade, é preciso considerar não apenas o que as pessoas realizam ou deixam de realizar, mas sim o grau de liberdade que elas possuem e como isso corrobora com a construção de um estilo de vida digno. A liberdade é valorizada não apenas em seu papel instrumental, mas também em seu valor intrínseco.

Para Nussbaum, coadunando com o pensamento de Sen, há uma coleção central de capacidades próprias ao desenvolvimento equilibrado da pessoa, no aprimoramento de garantias humanas básicas. Assim, a dignidade humana depende da oportunidade de ação e do funcionamento dessas capacidades. Considerando que o preenchimento dessas capacidades permite que os indivíduos tenham uma vida plena, a autora considera que elas devem ser objeto de políticas públicas<sup>631</sup>. Nessa perspectiva, ela defende a criação de uma lista específica de “capacidades humanas centrais”<sup>632</sup> que funcione, concomitantemente, como instrumento de comparação da qualidade de vida e de formulação dos princípios políticos subjacentes ao desenvolvimento de políticas públicas. Sua ideia quanto à abordagem das capacidades assenta na dignidade do ser humano e naquilo que possa ser considerado como “funcionamento verdadeiramente humano”<sup>633</sup>.

---

<sup>629</sup> Ibid.

<sup>630</sup> Ibid., p. 97.

<sup>631</sup> HENRIQUES, Maria Isabel. A educação escolar e a justiça social num mundo global: Reflexões acerca da obra Educação e justiça social de Martha C. Nussbaum. *Mulemba*, v. 4, n. 8, 2014, p. 611-618. Disponível em: <https://journals.openedition.org/mulemba/310?lang=em>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>632</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Trad. Graça Lami. Mangualde: Pedagogo, 2014, p. 41.

<sup>633</sup> HENRIQUES, Maria Isabel. A educação escolar e a justiça social num mundo global: reflexões acerca da obra “Educação e justiça social” de Martha C. Nussbaum. *Mulemba*, v. 4, n. 8, 2014, p. 611-618.

Na hipótese, a autora apresenta uma lista com dez capacidades centrais<sup>634</sup>, que se assemelha à abordagem dos direitos humanos por serem universais, uma vez que a forma mais apropriada de efetivar as garantias compreendidas pelo mínimo existencial é por meio de uma teoria centrada nas capacidades humanas. De fato, essa lista de capacidades proporciona uma melhor realização da justiça social ao disponibilizar condições essencialmente humanas aos indivíduos, que empregarão um nível mínimo de capacidades direcionado a esse fim. Assim, a sociedade não será injusta, pois garantirá um mínimo de dignidade aos seus cidadãos. Cada tópico de capacidade pontuado consiste em componentes indispensáveis para o acesso ao mínimo social por todo e qualquer ser humano que integre a sociedade, sem distinção, a fim de que consiga conduzir seus projetos de vida de maneira digna. Por isso o enfoque das capacidades é universal.

Não obstante, o enfoque das capacidades, para a autora, não é uma “doutrina política sobre os direitos básicos nem uma doutrina moral abrangente” e “não pretende sequer ser uma doutrina política completa, somente especifica certas condições necessárias para que uma sociedade seja dignamente justa, na forma de um conjunto de direitos fundamentais para todos os cidadãos”<sup>635</sup>.

Nussbaum<sup>636</sup> considera as capacidades como qualidades fundamentais para uma vida com dignidade, funcionando como objetivos gerais que poderão ser especificados pela sociedade e pelas organizações sociais. Correrá o risco de não ser considerada justa toda sociedade que não garanta a promoção desses objetivos por seus cidadãos, pois todas as capacidades devem ser vistas como fundamentais ao desenvolvimento absoluto de todas as pessoas.

Note-se, ainda, que a autora<sup>637</sup> defende uma correlação entre as capacidades, as humanidades e as artes para se chegar a uma formação absoluta de uma cidadania democrática. Ela aponta a existência de três capacidades fundamentais para esse aperfeiçoamento: a capacidade de autocrítica sobre si mesmo e suas tradições; a capacidade de raciocínio-lógico<sup>638</sup>; a imaginação narrativa, isto é, ser capaz de se colocar no lugar do outro e de avaliar

---

<sup>634</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 91-93.

<sup>635</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>636</sup> *Ibid.*, 2013.

<sup>637</sup> *Id.* **Educação e justiça social**. Trad. Graça Lami. Mangualde: Pedago, 2014, p. 81.

<sup>638</sup> No sentido de que os cidadãos estejam aptos e atentos, desenvolvendo o pensamento crítico decisivo para uma cidadania ativa e responsável numa sociedade democrática pluralista, além da tolerância.

conscientemente sua história, sendo capaz de compreender os desejos, os sentimentos e esperanças de alguém que não de si próprio.

Sen e Nussbaum propõem uma abordagem da justiça social centrada nas capacidades, o que, para Nussbaum, abre as portas para a inclusão na educação escolar dos direitos fundamentais, “que só poderão ser defendidos com uma maior eficácia se as capacidades para serem cumpridos existirem”. O real caminho para o desenvolvimento é, conforme exposto, a eliminação de todas as privações de liberdade, que, como consequência, limitam as escolhas dos indivíduos e suas oportunidades para viver dignamente. O fortalecimento do exercício das liberdades depende de uma ampla rede de organizações a fim de estimular o aprimoramento das capacidades.

Conforme Sen<sup>639</sup>, “a capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade”. As instituições democráticas sociais e seus mecanismos são fundamentais para o desenvolvimento das capacidades, e a democratização do acesso a um ambiente urbano desenvolvido e digno é um reflexo disso.

Sobre a temática, Rafael Melo e Gina Pompeu, ao discorrerem sobre o conceito de capacidades em Amartya Sen, asseveram que o conjunto capacitário afigura-se como pertencente ao rol das liberdades substantivas do indivíduo, e as funcionalidades denotam-se como pertencentes às liberdades instrumentais dele. Ainda sob a ótica das capacidades como realização das liberdades, os autores afirmam que:

Não se pode compreender a vida humana como livre, caso haja o empecilho para o desenvolvimento de quaisquer das liberdades que as pessoas necessitam para ter uma vida plena; por isso, o crescimento econômico puro não é capaz de aferir quanto as liberdades substantivas das pessoas são efetivamente afetadas.<sup>640</sup>

Em razão dessas peculiaridades, afirma-se que, com um desenvolvimento urbano planejado, é possível reduzir desigualdades, adotando-se um sistema de prevenção, evitando determinados problemas, em vez de buscar remediar os danos causados. Isso se reflete, por exemplo, em um investimento em prol do desenvolvimento urbano, de planejamento e crescimento dos centros urbanos, de forma digna e segura. Desse modo, o desenvolvimento das

---

<sup>639</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 97.

<sup>640</sup> MELO, Rafael Veras Castro; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A contraditória relação entre livre-mercado e desenvolvimento humano: possíveis soluções a partir do conceito de capacidades em Amartya Sen. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 49, 2016, p. 205.

capacidades está diretamente relacionado com o desenvolvimento urbano, gerando a possibilidade de uma vida mais digna e assegurando o poder de escolha dos indivíduos nesse espaço que se relaciona com os fenômenos social, cultural, econômico e social.

Por sua vez, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), especificamente aquela intentada por ambiente preponderadamente formado por famílias de baixa renda, a Reurb-S, abrange uma série de medidas de natureza jurídica, urbanística, ambiental, social, dentre outras, que objetivam a regularização de ocupações irregulares, ou mesmo clandestinas, em espaços urbanos, bem como a regularização de seus ocupantes como proprietários, e sua importância pode ser verificada diante da promoção das capacidades que ela oportuniza.

Com efeito, vários motivos levam à irregularidade de imóveis nos centros urbanos, sendo, historicamente, proveniente de invasões, loteamentos e vendas ilegais, além de projetos em desconformidade com as normas locais estabelecidas, além da burocratização e do custo inerentes à normalização imobiliária.

O marco legal da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465, de 2017, define em seu artigo 9º que dentre as múltiplas ações que abrangem o procedimento de Reurb incluem-se aquelas de cunho social, uma vez que o legislador objetivou conceder o mesmo grau de importância para a perspectiva humana e imobiliária na nova metodologia de incorporação formal dos núcleos urbanos ao tecido cidadão. Nessa mesma perspectiva, o artigo 10 da Lei, que enumera os objetivos da norma, frisa que a relevância de promover a integração social dos ocupantes, de modo a promover um uso sustentável e eficiente do solo, implica uma responsabilidade direta dos Poderes Públicos de desenvolver as capacidades da população contemplada com a titulação.

De fato, a perspectiva social da Lei da Reurb apresenta-se ao longo de trechos marcantes do texto normativo, dentre os quais se faz necessário destacar a etapa de classificação da modalidade da Reurb, cujo critério utilizado trata-se da renda da população que habita o Núcleo Urbano Informal, e a possibilidade de aplicação do instrumento urbanístico da legitimação fundiária, que somente seria possível em caso de comprovação da ocupação consolidada do espaço urbano em momento anterior a 22 de dezembro de 2016.

Nesse sentido, a Reurb, notadamente a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), pode ser vista como uma política pública que viabiliza investimentos em infraestrutura e a regularização urbana diante do interesse social, ou seja, é um mecanismo de desenvolvimento das capacidades

na promoção de uma vida mais digna e da liberdade para os indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica. Em síntese, trata-se da implementação de políticas sociais que objetivam a garantia da dignidade da pessoa humana com foco nas capacidades.

Como exposto nos capítulos antecedentes, a Reurb-S trata diretamente do direito à moradia digna, que, além de fundamental à dignidade humana, conforme explicitado, é fator de mobilização na cadeia econômica e de garantia da função social da propriedade urbana, bem como de promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando a uma sustentabilidade urbana e ambiental.

Por certo, constituem objetivos<sup>641</sup> da Reurb: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”, ao gerar maior inclusão social; “promover a integração social e a geração de emprego e renda”; “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”, ou seja, garantir as capacidades; “garantir a efetivação da função social da propriedade”; “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, dentre outros.

Entre seus benefícios, estão o estabelecimento de parâmetros urbanísticos e ambientais mais claros para projetos de regularização e mais justos para caracterização dos beneficiários e a mitigação de conflitos fundiários urbanos. É um processo que abrange medidas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito fundamental social à moradia, conforme o artigo 9º da Lei da Reurb.

Com efeito, o Estado, no âmbito de todos os seus entes federativos por sua natureza de competência comum<sup>642</sup>, tem o dever de proporcionar essas condições dignas de existência, pois o direito à moradia é um direito constitucional fundamental, o que acarreta um entendimento dinâmico desse direito, pois deve sempre estar atrelado à finalidade da dignidade humana. A Reurb é uma ferramenta para a efetivação das capacidades no âmbito da moradia, a fim de conferir poder de escolha e garantir requisitos básicos indispensáveis para que as pessoas consigam conviver em sociedade de forma digna e ter seus direitos mínimos preservados. Como decorrência lógica, as políticas públicas implementadas na efetivação dos direitos sociais,

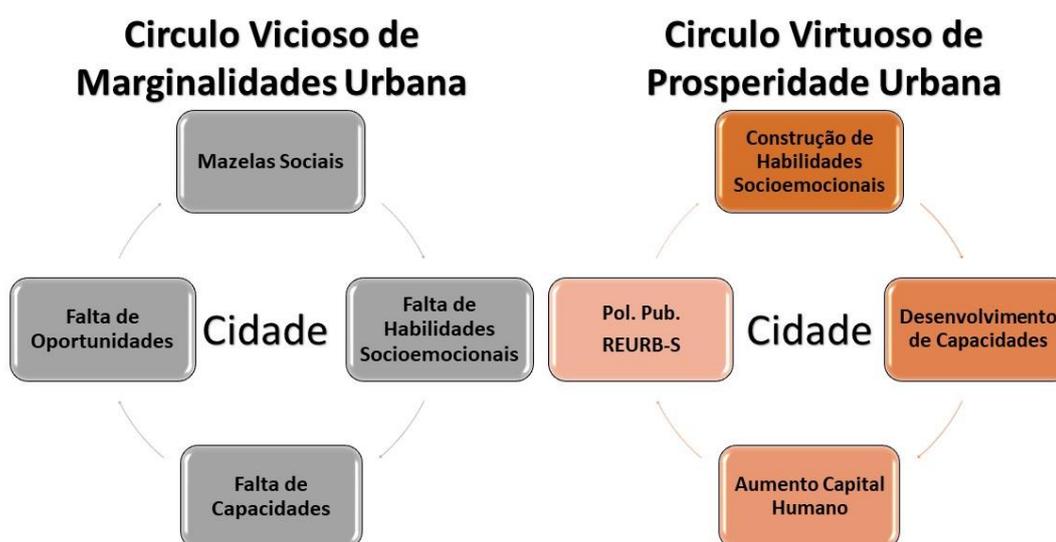
---

<sup>641</sup> Art. 10, Lei nº 13.465/2017 – Lei da Regularização Fundiária Urbana.

<sup>642</sup> Art. 23, inciso IX da Constituição Federal de 1988.

notadamente o direito à moradia digna, especificamente por meio das políticas públicas de regularização fundiária de interesse social, demonstram-se eficazes na promoção do capital humano do cidadão e do corpo familiar deste<sup>643</sup>, haja vista que tende a inserir o corpo familiar do indivíduo em vulnerabilidade socioeconômica em um *círculo virtuoso de prosperidade urbana*, e a construção de habilidades sociais possibilita romper o *círculo vicioso da marginalidade urbana* por meio de resultados práticos. Dessa forma, ampliam-se as oportunidades para a consequente mobilidade social positiva.

Figura 14 – Comparativo entre círculo virtuoso de prosperidade urbana e círculo vicioso da marginalidade urbana



Fonte: Elaboração do autor.

Demonstra-se, ainda, que as bases teóricas do enfoque das capacidades desenvolvidas por Amartya Sen e Martha Nussbaum têm o condão de conferir ao indivíduo a oportunidade – a partir das dez capacidades de Martha Nussbaum ou pela promoção do conjunto capacitário de Amartya Sen – de escolher a opção de funcionalidades (liberdades instrumentais) que melhor se adapte ao estilo de vida do indivíduo. Entretanto, ao Estado não cabe a opção de abster-se em prover o indivíduo do acesso às capacidades, mas sim compõe o mister do Estado de garantir a justiça social plena.

<sup>643</sup> CUNHA, Flavio; HECKMAN, J. J. **A evidência sobre formação de capital humano ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2008, p. 7.

Por fim, os decisores políticos nas três esferas de poder – União, Estados e Municípios – têm o mister de incluir na agenda prioritária as políticas públicas implementadas para a melhoria da qualidade de vida e de promoção da justiça social urbana, notadamente a garantia do direito à moradia digna, por meio das políticas públicas de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), haja vista os ditames constitucionais fundamentais, em especial a garantia da dignidade humana, bem como as bases fundantes da teoria do enfoque das capacidades de Martha Nussbaum e Amartya Sen.

### **4.3 Reurb de Interesse Social, seu custo e fontes tradicionais de financiamento no Brasil**

O direito social à moradia digna necessita, para efetiva aplicabilidade da implementação de gastos públicos, seja na construção de novas unidades habitacionais, na implantação de infraestrutura essencial e equipamentos públicos ou na regularização de núcleos informais consolidados, da criação de fontes de financiamento para projetos e programas sociais, implementados por entidades públicas ou privadas. Ademais, já que segundo a Constituição Cidadã de 1988 seria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”, subsistem fundos financeiros nos três níveis federativos que tratam dessa temática.

O custo contábil de uma Reurb-S para a municipalidade considera os gastos com mão-de-obra dos agentes públicos, sejam eles servidores, empregados ou trabalhadores terceirizados, e o investimento em infraestrutura essencial básica, que inclui abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica e soluções de drenagem. Por outro lado, há os custos registrais, que, apesar de não serem pagos pelo Município<sup>644</sup>, deverão ser ressarcidos, total ou parcialmente, por um fundo estadual criado especificamente para esse fim<sup>645</sup>. De fato, a categorização da Regularização Fundiária de Interesse Social implica o reconhecimento pelo Município da obrigação de custear a “implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial”<sup>646</sup> e na isenção de custos cartoriais para os beneficiados com a titulação.

---

<sup>644</sup> Art. 13, §1º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

<sup>645</sup> Art. 73, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

<sup>646</sup> Art. 13, §5º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Ademais, a depender do instituto jurídico<sup>647</sup> selecionado pela municipalidade para empregar no procedimento de Reurb, podem incidir, posteriormente, determinados ônus sobre o beneficiário, uma vez que a utilização de instrumentos que não prevejam a aquisição originária da propriedade preservará sobre o imóvel “as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área originária”<sup>648</sup>, ou ainda no caso da aplicação da concessão de direito real de uso em sua espécie onerosa, em que o detentor do direito deverá realizar o pagamento de contrapartidas monetárias periódicas ao Poder Público.

Contudo, a ponderação de conveniência e oportunidade do Poder Público acerca da implantação de um procedimento de Reurb não deve ser reduzida ao custo do investimento inicial, mas à recuperação do valor do capital por uma análise de prazo de retorno de investimento (PRI), o qual indicará o período necessário para que o investimento público atinja um ponto de equilíbrio contábil, ou seja, que ocorra a recuperação do capital investido. Nessa análise, o prazo de retorno de investimento deverá ser medido em termos de elevação do bem-estar da população, o qual pode ser mensurado por intermédio do índice de desenvolvimento humano (IDH), que considera elementos de educação, renda e saúde. Para tornar mais claro esse pensamento, faz-se necessário destacar que uma área que comportou um procedimento de Reurb obterá como benefícios: o acesso facilitado a um arcabouço de serviços públicos básicos, reduzindo os gastos familiares com serviços privados de educação e saúde; e a aquisição formal da propriedade, que implica o imediato aumento da riqueza acumulada do beneficiário e a facilitação da aquisição de crédito financeiro por ele. Como consequência, a municipalidade elevará sua arrecadação tributária e disporá de receita. Assim, a Reurb implicará a elevação do nível de bem-estar tanto em caráter específico, no que diz respeito à comunidade diretamente atingida, quanto em caráter geral, por permitir arrecadação e transferência de recursos para outras localidades.

Ao ultrapassar o aspecto teórico da temática de análise dos custos de um procedimento de Reurb, cabe o aprofundamento em casos práticos que envolvam a matéria. Iniciando-se pela esfera da União, o programa de Regularização Fundiária Urbana que compõe o Programa Casa Verde e Amarela do Governo Federal<sup>649</sup> trata-se de iniciativa governamental para a disponibilização de financiamento subsidiado para a execução de serviços de Reurb em núcleos

---

<sup>647</sup> Art. 15, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

<sup>648</sup> Art. 23, §3º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

<sup>649</sup> Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

<sup>650</sup> Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional.

urbanos informais, cuja fonte de recurso encontra-se no tesouro do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A contratação de financiamentos, no âmbito do Programa, deverá considerar o limite do valor do serviço por lote restringido ao patamar de R\$ 1.413,00 (mil, quatrocentos e treze reais)<sup>651</sup>.

Em contrapartida, exige-se das famílias beneficiadas pelo Programa que depositem, a título de garantia, valor do retorno pelo financiamento, de maneira proporcional a sua renda familiar (RFM), que corresponderia a R\$ 50,00 para uma RFM de até R\$ 2.000,00; de 5% da RFM, caso a renda esteja entre R\$ 2.001,00 e R\$ 3.000,00; de 7,5% da RFM, na hipótese de a renda encontrar-se entre 3.001,00 e R\$ 5.000,00; de 10% da RFM, na circunstância de a renda estar entre R\$ 5.001,00 e R\$ 7.000,00; e de 100% do valor do financiando, caso a família possua renda superior a R\$ 7.000,00<sup>652</sup>. Ademais, o financiamento desse Programa de Regularização Fundiária possuiria taxa de juros a 0% e prazo de carência que não excederá 24 meses, contado a partir do início dos serviços de regularização até a entrega do título de direito real ao beneficiário.

Entretanto, constata-se que o passivo social atinente ao direito à moradia digna, garantido por meio dos programas de Regularização Fundiária Urbana, não é restrito ao Programa Casa Verde Amarela – Reurb; outras fontes de financiamento mostram-se afetadas a promover a Reurb, notadamente a Reurb-S. Nesse sentido, na esfera federal, destaca-se como fonte de financiamento para procedimentos de regularização fundiária o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo de Desenvolvimento Social. A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005<sup>653</sup>, idealizou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, cuja receita deriva do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS<sup>654</sup> e de operações realizadas com os próprios recursos do FNHIS. O dispêndio das verbas do fundo encontra-se autorizado no caso de financiamento de projetos de “urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de

---

<sup>651</sup> Item 8.2, a.2) Casa Verde e Amarela Manual de Instruções do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-habitacao/Versao\\_consolidada\\_IN\\_Programa\\_Reg\\_Fund\\_e\\_Mel\\_Habit.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-habitacao/Versao_consolidada_IN_Programa_Reg_Fund_e_Mel_Habit.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>652</sup> Item 14.1, d.1) Casa Verde e Amarela Manual de Instruções do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Fonte: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-habitacao/Versao\\_consolidada\\_IN\\_Programa\\_Reg\\_Fund\\_e\\_Mel\\_Habit.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-habitacao/Versao_consolidada_IN_Programa_Reg_Fund_e_Mel_Habit.pdf).

<sup>653</sup> Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que 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.

<sup>654</sup> Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, que cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS – e dá outras providências.

interesse social”<sup>655</sup>. Enquanto o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi estabelecido pelo Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991<sup>656</sup>, e é regido pela Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993<sup>657</sup>, a qual fixa como destinação desse fundo o financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, autorizando ainda o aporte a obras de “saneamento e infraestrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários”. Os beneficiários desse crédito público estão limitados a projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, excluído o financiamento de projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de entidades sob seu controle direto ou indireto, conforme redação dada pela Lei nº 14.118/2021 ao art. 2º da Lei nº 8.677/1993. A Caixa Econômica Federal constitui-se como a instituição financeira administradora dos recursos do FDS, no controle de alocação do capital.

Em atenção ao corte epistemológico da presente tese, analisam-se fontes de financiamento em âmbito estadual, adstritas ao Estado do Ceará. Sublinha-se, nesse contexto, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, instituído pelo Governador do Estado do Ceará por meio da Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.910, de 29 de setembro de 2009. Dentre os objetivos do Fundo destaca-se o estabelecimento de iniciativas que visam favorecer o acesso da população em situação de pobreza à habitação, saneamento básico, programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida. As reservas do FECOP possuem como principal fonte de recursos a arrecadação adicional do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

No que diz respeito à circunscrição municipal, este trabalho científico utiliza-se da Municipalidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, como paradigma de estudo, notabilizando-se o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) foi instituído pela Lei Municipal nº 8.918, de 29 de dezembro de 2004; posteriormente fora sancionada norma específica para tratar do tema, a Lei Municipal nº 9.132, de 18 de dezembro

---

<sup>655</sup> Art. 11, III, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

<sup>656</sup> Decreto Federal nº 103, de 22 de abril de 1991, ora revogado pelo Decreto nº 10.930, de 7 de janeiro de 2022.

<sup>657</sup> Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social e dá outras providências.

de 2006. Esse fundo encontra-se vinculado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor, e suas receitas provêm, primordialmente, de recursos consignados na lei orçamentária anual do Município e de recursos provenientes de transferências do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social<sup>658</sup>. O dispêndio do fundo vincula-se, em regra, ao financiamento de projetos de habitação de interesse social do Município, desenvolvidos pela Habitafor, e ao desenvolvimento de programas de capacitação de recursos humanos na área da habitação de interesse social<sup>659</sup>.

Por sua vez, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) foi criado pela Lei Municipal Complementar nº 211, de 22 de dezembro de 2015, conforme previsão da Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 13.824, de 1º de junho de 2016, constituindo-se em instrumento contábil sem personalidade jurídica, subordinado à Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). O objetivo do fundo traduz-se no financiamento das políticas urbanísticas implementadas pelo Município de Fortaleza. Assumem-se como receita do Fundurb as receitas provenientes de procedimento de Outorga Onerosa do Direito de Construir, da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) e de multas referentes a infrações às normas urbanísticas.

Outrossim, considerando a Reurb como mecanismo de desenvolvimento econômico, faz-se salutar compreender que a Regularização Fundiária Urbana se trata de processo complexo que se conforma pela reunião de atos administrativos nas searas urbanística, ambiental, social e jurídica, resultando na legitimação, por via de registro, do direito real do ocupante sobre o imóvel e na melhoria das condições gerais de moradia para a população beneficiada. Ademais, como destacado no art. 10 da Lei da Reurb, o qual define os objetivos da Reurb, prevê-se que a finalidade desse procedimento é promover, além da integração social, a geração de emprego e renda. Outrossim, a formalização do direito de propriedade possui o condão de inserir, oficialmente, o adquirente no mercado imobiliário, o que, por meio do potencial de alavancagem do imóvel, permite-lhe maior acesso a crédito e a outros produtos financeiros.

Destarte, caso o procedimento de Reurb seja considerado meramente em seu aspecto titulatório, é possível compreender sua capacidade de, concomitantemente, formalizar a

---

<sup>658</sup> Art. 18 da Lei Ordinária nº 9.132, de 18 de dezembro de 2006.

<sup>659</sup> Art. 19 da Lei Ordinária nº 9.132, de 18 de dezembro de 2006.

propriedade, elevar a riqueza patrimonial do beneficiário e gerar crescimento econômico. Contudo, a Reurb plena, que busca a concretização do direito à moradia digna, aproxima-se mais do conceito de desenvolvimento econômico, uma vez que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

De fato, como evidenciado na seção anterior, a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico está no fato de que este considera outros pontos além da renda média da população, enquanto aquele está adstrito a essa variável macroeconômica. O cálculo da renda média dá-se pela visão do PIB pela população total de uma país, contudo a análise pelo viés do crescimento econômico, tão somente, desconsidera como essa renda está distribuída, algo que foi corrigido pela adoção do conceito de desenvolvimento econômico, que inclui outras variáveis como saúde, educação no caso do IDH, cocriado por Amartya Sen, ou a distribuição de renda, no caso do Índice de Gini<sup>660</sup>.

Em regra, o cálculo do Índice de Gini desconsidera a renda obtida através do provento de capitais<sup>661</sup>, o que, no caso específico desta tese, trata-se da tendência de valorização do imóvel próprio ao longo do tempo. De fato, uma vez que a regularização fundiária, através dos seus instrumentos legais, em especial a legitimação fundiária e usucapião, transfere a propriedade do imóvel para o ocupante, decorre uma elevação do patrimônio econômico dos beneficiários. Esse choque positivo de renda ainda será amplificado pela inserção do novo proprietário no mercado de crédito e conseqüente valorização imobiliária ao longo do tempo, já que o solo urbano se torna uma *commodity* cada vez mais demandada<sup>662</sup>.

De tal sorte, as projeções do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foram realizadas com base em três fatores: o primeiro foi o preço do metro quadrado, o qual foi calculado com base nos dados do índice *Fipezap+*<sup>663</sup> de venda residencial de dezembro de 2021, por meio do qual se estabeleceu um preço médio ponderado do metro quadrado no Brasil, chegando-se ao valor de 7.874 reais/m<sup>2</sup>. No caso específico do Município de Fortaleza, o preço médio de venda do metro quadrado atingiria um patamar 6.301 reais/m<sup>2</sup>. Por sua vez, o segundo

---

<sup>660</sup> O índice de Gini é utilizado para mensurar o nível de desigualdade de renda. Os valores se situam entre 0 e 1, sendo 0 a igualdade plena e 1 a desigualdade plena.

<sup>661</sup> FIGUEIREDO, E. A.; ZIEGELMANN, F. Mobilidade de renda e bem-estar econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 317-328, out.-dez., 2009.

<sup>662</sup> O preço de mercado de uma mercadoria específica é regulado pela proporção entre a quantidade que é efetivamente colocada no mercado e a demanda daqueles que estão dispostos a pagar o preço natural da mercadoria, Os Economistas, p. 110.

<sup>663</sup> Desenvolvido em parceria pela Fipe e pelo ZAP+, o Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados acompanha o preço médio de apartamentos prontos em 50 cidades brasileiras com base em anúncios da internet.

foi a dimensão média dos imóveis brasileiros; para termos da pesquisa, considerou-se, com base em estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), que o imóvel médio no Brasil possuiria 60 m<sup>2</sup>. O terceiro fator seria o percentual de valorização de um imóvel, o qual, diante de um procedimento de regularização fundiária regularizado, foi fixado entre 10% e 30%, conforme a experiência do Distrito Federal<sup>664</sup>.

De fato, o modelo econométrico do IPEA projeta em um cenário conservador que, de um total de 4.630.200 imóveis irregulares no Brasil, 30% receberão uma valorização de 10% devido à sua regularização, o que corresponderia a 202,13 bilhões de reais em ganho de capital, inseridos na economia. Já em um cenário otimista, em que se considera um montante de 7.717.000 imóveis irregulares no país, 50% fluirão uma valorização de 30% devido à sua regularização, o que corresponderia a 1.010,64 bilhões de reais em ganho de capital, inseridos na economia.

Ao projetar os mesmos dois cenários para o Município de Fortaleza, considerando os cerca de 145 mil imóveis de interesse social<sup>665</sup> passíveis de regularização fundiária, segundo o Plano Fortaleza 2040, no cenário conservador ocorreria um ganho de capital no montante de aproximadamente 1,644 bilhão de reais<sup>666</sup>, enquanto no cenário otimista o ganho de capital estaria na faixa de 8,222 bilhões de reais<sup>667</sup> para a economia fortalezense. Por certo,

---

<sup>664</sup> LEMOS, M. **Impactos da regularização fundiária no preço dos imóveis do Distrito Federal: uma abordagem hedônica**. 2011. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

<sup>665</sup> O Plano Fortaleza 2040 atribui como meta de regularização 145.601 habitações de interesse social. In: FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica**, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>666</sup> **Cenário Conservador para o Município de Fortaleza** construído com base nos dados utilizados na Nota Presidência do IPEA – Os impactos da Regularização Fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira, considerando o seguinte cenário: “cenário I: 30% dos imóveis considerados irregulares com valorização de 10% devido à sua regularização”. O total aproximado de imóveis regularizáveis seria de 145.000 (cento e quarenta e cinco mil) unidades, considerando que 30% desse total de imóveis seriam de fato regularizados, então 43.500 (quarenta e três mil e quinhentas) unidades seriam incluídas no mercado imobiliário formal. Considerando que em média em Fortaleza os imóveis possuem 60m<sup>2</sup> e multiplicando esse valor pelo total de unidades a serem regularizadas, obtemos um total de 2.610.000m<sup>2</sup> (dois milhões, seiscentos e dez mil metros quadrados) que terão sua situação imobiliária legalizada. Em seguida, multiplicamos o total de metros quadrados a serem regularizados pelo valor médio do metro quadrado em Fortaleza (R\$ 6.301) e obtemos o valor total a que corresponderia essa área que seria de R\$ 16.445.610.000 (dezesseis bilhões, quatrocentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil). Desse total de m<sup>2</sup>, 10% adquiriam uma valorização, equivalendo a um acréscimo de R\$ 1.644.561.000 (um bilhão, seiscentos e quarenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e um mil reais) de riqueza imobiliária para Fortaleza, após a conclusão do procedimento de regularização fundiária. Fonte: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n\\_06\\_Os\\_Impactos\\_da\\_Regularizacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf).

<sup>667</sup> **Cenário Otimista para o Município de Fortaleza** construído com base nos dados utilizados na Nota Presidência do IPEA – Os impactos da Regularização Fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira, considerando o seguinte cenário: “cenário III: 50% dos imóveis considerados irregulares com valorização de 30% devido à sua regularização”. O total aproximado de imóveis regularizáveis seria de 145.000 (cento e quarenta e

comparando esses valores ao orçamento do Município de Fortaleza para o ano e 2022, que corresponderia a 9,9 bilhões de reais<sup>668</sup>, o cenário conservador equivaleria a 16,6% do orçamento da municipalidade e o cenário otimista equivaleria a 83% do orçamento da capital cearense.

Além dos efeitos de curto prazo do choque de renda positivo, faz-se possível identificar proventos econômicos de longo prazo decorrentes da consumação de procedimentos de regularização fundiária, os quais influenciam positivamente a redução da desigualdade social. Segundo a nota da presidência do IPEA, “tomando o cenário mais conservador como referência (cenário I), pode-se afirmar que o processo de mobilidade de renda pode contribuir para uma queda de 3 p.p. na desigualdade de longo prazo”<sup>669</sup>. Assim, comprova-se que os efeitos econômicos da regularização fundiária espriam-se para além da mera titulação imobiliária, uma vez que acarretam um aumento no bem-estar social.

A seu turno, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, já contemplava os benefícios econômicos potencialmente gerados pela implementação de um procedimento de Regularização Fundiária, uma vez que evidencia expressamente em seu texto, na perspectiva do provento recebido pelo beneficiário, a conexão entre a titularização do direito real de propriedade e a obtenção de crédito junto às instituições a um custo mais baixo, considerando a possibilidade de dação do imóvel em garantia. Do ponto de vista do Poder Público, a formalização cartorária contribuiria para o incremento do capital imobiliário da localidade e, conseqüentemente, implicaria um aumento da arrecadação tributária dos entes estatais, em especial por meio do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), direcionado aos cofres municipais, e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), canalizado ao tesouro do Estado.

---

cinco mil) unidades, considerando que 50% desse total de imóveis seriam de fato regularizados, então 72.500 (setenta e dois mil e quinhentas) unidades seriam incluídas no mercado imobiliário formal. Considerando que em média em Fortaleza os imóveis possuem 60m<sup>2</sup> e multiplicando esse valor pelo total de unidades a serem regularizadas, obtemos um total de 4.350.000m<sup>2</sup> (quatro milhões, trezentos e cinquenta mil metros quadrados) que terão sua situação imobiliária legalizada. Em seguida, multiplicamos o total de metros quadrados a serem regularizados pelo valor médio do metro quadrado em Fortaleza (R\$ 6.301) e obtemos o valor total a que corresponderia essa área que seria de R\$ 27.409.350.000 (vinte e sete bilhões, quatrocentos e nove milhões, trezentos e cinquenta mil). Desse total de m<sup>2</sup>, 30% receberão uma valorização, equivalendo a um acréscimo de R\$ 8.222.500.000 (oito bilhões, duzentos e vinte e dois milhões, quinhentos mil reais) de riqueza imobiliária para Fortaleza, após a conclusão do procedimento de regularização fundiária. Fonte: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n\\_06\\_Os\\_Impactos\\_da\\_Regularizacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf).

<sup>668</sup> Lei Orçamentária Anual, Lei nº 11.222, de 27 de dezembro de 2021, Suplemento ao DOM 17.219, de 27 de dezembro de 2021.

<sup>669</sup> Nota Presidência do IPEA – Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira, p. 9.

A despeito de essa tese receber críticas<sup>670</sup>, tem-se a linha de pensamento encampada por Hernando de Soto<sup>671</sup>, economista peruano que conceitua que a formalização da propriedade imobiliária, por meio do registro cartorário, insere um capital que poderia ser considerado morto economicamente, no sistema financeiro, permitindo sua comercialização pelas vias legais. Assim, o imóvel torna-se capaz de desempenhar sua função econômica, permitindo a geração e a circulação de riquezas fundamentais para o fomento do desenvolvimento econômico nacional.

Soto, ao discutir em sua obra os efeitos-propriedade, destaca o fato de que o bem formalmente constituído, dentro de um sistema produtivo capitalista, possui uma dupla dimensão financeira, ambas com seu próprio valor econômico; a primeira faria referência ao aspecto material e corpóreo da propriedade, enquanto a segunda possuiria relação com a perspectiva da propriedade como título. Desta feita, as duas dimensões citadas podem percorrer trajetórias econômicas próprias e independentes, sem que esse fato provoque qualquer paradoxo legal, uma vez que se faz plenamente factível o uso físico da propriedade para fins de obtenção de renda por meio de contrato de locação, enquanto se utiliza a matrícula imobiliária como garantia para obtenção de empréstimo junto a uma instituição financeira. A possibilidade de o bem desempenhar, concomitantemente, uma dupla função econômica revela como a propriedade satisfaz o papel de elemento multiplicador da riqueza no modelo capitalista. Nesse sentido Soto destaca que:

Sem a vitória nas frentes legais e políticas, nenhuma nação pode vencer o *apartheid* legal entre os que conseguem gerar capital e os que não conseguem. Sem a propriedade formal, não importa quantos ativos acumulem ou o quão arduamente trabalhem, a maioria das pessoas não será capaz de prosperar em uma sociedade

---

<sup>670</sup> A rigor, esta tese conflui com a corrente defendida por Hernando de Soto no ponto em que entende que a titularização da propriedade em áreas de precariedades urbanas consegue gerar um crescimento econômico, a partir de lançar luz a um capital imobiliário que se encontrava “invisível” por força da fragilidade da segurança da posse. Contudo, esta tese se distancia do pensamento de Soto ao empregar uma visão míope e reducionista à política da Regularização Fundiária Urbana, especificamente perante a população de baixa ou nenhuma renda à titularização da unidade imobiliária, pois se defende que a Reurb-S, por meio medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes têm o poder descomunal de garantir justiça social urbana e efetivar as funções sociais da cidade, no que lhe concerne tem a aptidão de ampliar as capacidades dos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica e reduzir as desigualdades dispostas aos seres urbanos.

<sup>671</sup> “É a lei que conecta os ativos aos circuitos financeiro e de investimento. E é a representação dos ativos fixados em documentos legais de propriedade que lhes concede o poder de criar mais-valia”. In: SOTO, Hernando de. **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. 184.

capitalista. Continuarão permanecendo além dos radares dos políticos, além do alcance dos registros oficiais, e portanto economicamente invisíveis.<sup>672</sup>

Diante do exposto, conclui-se que a Regularização Fundiária Urbana preenche, de fato, a atribuição de mecanismo estatal de desenvolvimento econômico, já que, respeitadas as exigências legais, permite a aquisição, pelo particular, de direitos reais de domínio sobre o imóvel, o que acarreta a geração de riqueza para o beneficiário, que poderá alojar naquela localidade uma atividade econômica produtiva ou fazer uso do bem como garantia real para a tomada de crédito; e, para o Poder Público, elevará sua arrecadação tributária, podendo dispor desse recursos para financiar outros gastos de interesse da coletividade.

#### **4.4 Emergência da alteração da lógica de produção desigual das cidades: negócios urbanos de interesse social e função social da cidade**

As cidades surgiram, inicialmente, com a finalidade precípua de subsistência. A alimentação e a proteção eram os imperativos da antiguidade. Para a subsistência, o homem se organizou, e dessa organização nasceram outras necessidades sociais, tais como a troca de utensílios, a moeda, o trabalho, o culto e as festas religiosas, o lazer, etc. As formas de organização fizeram com que o homem começasse a se preocupar com a estética, o que deu origem ao urbanismo. Além dos motivos que deram origem a cada cidade, sabe-se que a posição geográfica, o clima, a localização em relação a outras cidades e outras diversas situações influenciam a cidade na determinação de suas funções, tanto sociais como ambientais, fazendo com que, em cada uma das cidades, sejam preponderantes aspectos específicos. Por outro lado, considerando as necessidades básicas do homem, existem funções essenciais que toda cidade deve atender para bem servir aos seus cidadãos. As funções urbanas elementares foram classificadas na “Carta de Atenas”, documento firmado em Atenas, Grécia, em 1933, no 4º Congrès International d’Architecture Moderne (CIAM). São elas: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Para que tais funções básicas sejam garantidas de forma eficiente, “o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano,

---

<sup>672</sup> SOTO, Hernando de. **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. 186.

coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano – a urbe”<sup>673</sup>.

Nesse sentido, as normas impostas relativamente às funções sociais da cidade estão previstas na Constituição, artigo 182, *caput*, que determina “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Assim, a função social de determinada cidade compreende, necessariamente, o oferecimento efetivo e de boas condições de moradia, transporte, recreação e condições satisfatórias de trabalho aos seus moradores, para que o bem-estar seja definitivamente alcançado por todos.

Em razão dessas peculiaridades, a função social da propriedade constitucionalmente prevista estabelece valores no contexto urbanístico, a se configurar como finalidade espacial de alcance da paisagem urbana para realizar o interesse social e o reconhecimento da cidade na identificação de valores, os quais acabam por demandar intervenções no ambiente urbano, a partir de critérios e mecanismos postos por lei que resguardam o sistema urbanístico. Por certo, as intervenções limitam a propriedade a partir de elementos constitucionais e infraconstitucionais, como o Plano Diretor e as diretrizes do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, há uma percepção de valores na intervenção para satisfazer o bem-estar social (bem comum) das necessidades comunitárias e alcançar o desenvolvimento da cidade<sup>674</sup>.

Embora o Estatuto da Cidade tenha previsto que a regulamentação das outorgas onerosas e as decisões de planejamento e organização do Município devem estar integradas ao sistema municipal de planejamento e gestão urbanos, compondo a legislação urbanística ordinária, o que se acredita é que, de regra, essa legislação acaba por impor um regime publicista de intervenção. Nesse sentido, Harvey<sup>675</sup> traz a questão da cidade atrelada aos laços sociais propostos, aos estilos de vida, às tecnologias e valores estéticos, como um direito que se propõe a partir dos próprios indivíduos, dentro daquela localidade que se amolda ao novo papel social. Ele apresenta ainda uma cidade dentro de uma liberdade de se construir e reconstruir<sup>676</sup>.

---

<sup>673</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 378.

<sup>674</sup> Id. **Direito de construir**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>675</sup> HARVEY, David. **The right to the city**. Trad. Jair Pinheiro. São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez., 2012.

<sup>676</sup> Ibid.

Ao se buscar um tipo de cidade que a coletividade almeja, a partir de Harvey, necessita-se identificar o que a própria coletividade propõe diante dos elementos previstos dentro dos parâmetros regulamentadores priorizados em seus normativos. O viés tem a predominância publicista, mas se observam também as prioridades que podem ser realizadas. Por isso, Barroso<sup>677</sup> afirma que o Direito não pode ter uma só postura descritiva da realidade, mas um dever-ser diante de situações concretas, que se conforma e se transforma dentro de uma realidade. Esse seria o sentido de se repensar que a outorga onerosa urbanística deve se adequar à sistemática da realidade e atender ao interesse social e à função social da propriedade.

Aliás, a ideologia da sociedade e seus postulados trazem os valores e interesses que devem preservar o núcleo fundamental da norma. E assim se vê, se a norma visa trazer uma reorganização da situação urbanística alinhadas aos princípios jurídicos e ao planejamento urbano, de forma que se pode repensar a utilização das outorgas onerosas por meio de arranjos públicos e privados, isso pode ser interpretado a partir do sistema jurídico brasileiro ao poder ser visto como um todo<sup>678</sup>. Com isso, as medidas tomadas pelo Estado devem se perfazer por instrumentos públicos e privados, mesmo que a predominância do interesse público exista.

Fala-se em predominância do interesse público em razão da estrutura básica do Estado, de sua função administrativa e do remodelamento urbanístico, a se justificar pelo interesse público e pela defesa da ordem jurídica do Estado, a qual se prende a uma finalidade cogente, no sentido de que o Estado promove a garantia do interesse público que vincula os atos da administração e a concepção de tal interesse<sup>679</sup>. Portanto, prover o bem comum é atender à finalidade pública diante do grupo social existente, e a vontade do gestor público deve ser a vontade da coletividade, como assevera Cirne Lima:

Opõe-se à noção de administração à de propriedade nisso que, sob administração, o bem se não entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém, à vontade impessoal a que essa vontade deve servir [...] Traço característico da atividade assim designada é estar vinculada – não a uma vontade livremente determinada – porém, a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita.<sup>680</sup>

---

<sup>677</sup> BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional. **Interesse Público**, n. 11, 2001.

<sup>678</sup> FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

<sup>679</sup> MARTINS, Ives Granda. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. **Revista Jurídica Virtual**, v. 2, n. 13, Brasília, junho, 1999.

<sup>680</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: RT, 1982, p. 20-21.

A rigor, o interesse público transcrito pelo autor é o fixado pela Constituição, por lei, por contrato ou por qualquer outro critério que consista na realização social, integrado e inserido no ordenamento jurídico estatal, que no caso em que se discute é o planejamento e a gestão urbana contidos no Plano Diretor local. Esses arranjos devem se identificar com o interesse público demarcado pelos princípios e diretrizes do desenvolvimento urbano, consolidado na função social da cidade. Sendo assim, estratégias a serem tomadas pelo Estado podem definir a implementação e a estruturação de espaços e equipamentos urbanos advindos como estratégias do desenvolvimento do Município a partir do Plano Diretor. Aliás, o interesse público em matéria urbanística se consolida pela função social da cidade.

Certamente, essa função social da cidade e da propriedade é a garantia da promoção dos princípios do desenvolvimento urbano sustentável<sup>681</sup> e deve guardar coerência com a cobrança dos valores e as contrapartidas pagas pelos beneficiários de direitos de construção e que constituem novas fontes de financiamento público, sobretudo para atender a moradias e urbanização de áreas ausentes de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Nesta feita, propõe-se a formação de uma rede colaborativa entre Estado, instituições governamentais e entes privados, com o fito de atender ao interesse social na aplicação e efetivação da função social da cidade. Essa proposta se estabelece a partir da consideração dos envolvidos e na identificação de cada papel a ser desempenhado, bem como os impactos a serem gerados no sistema urbanístico<sup>682</sup>. Assim sendo, as ações a serem propostas mediante os denominados “negócios urbanos”, que se afiguram como arranjos público-privados urbanísticos, devem ser construídas mediante formação de redes que reúnem atores e representam importantes avanços nas ações de urbanização. Essa possibilidade pode ser analisada sob o pensamento Hall e Taylor<sup>683</sup>, segundo os quais os arranjos entre os setores público e privado demonstram a importância entre instituições, organizações e sociedade ao mesmo tempo em que dão forma às políticas governamentais e estratégias. Sendo assim, pode-se pensar que as contrapartidas advindas das outorgas onerosas devem se constituir como fonte para a promoção de direitos, notadamente o direito à moradia digna e a urbanização de áreas

---

<sup>681</sup> CARVALHO, Ana Luísa Soares. **A concretização da função social da propriedade urbana**: o princípio constitucional e o plano direitos der desenvolvimentos urbano ambiental de Porto Alegre. Dissertação. Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006, p. 177.

<sup>682</sup> MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

<sup>683</sup> HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003.

carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos efetivados diretamente pelo construtor, realizando a justa distribuição dos benefícios e os ônus decorrentes do processo de urbanização.

Portanto, esses mecanismos podem ser utilizados como instrumento de fortalecimento de técnicas que integram as Outorgas Onerosas Urbanísticas advindas do direito à construção e da alteração de uso do solo ao mesmo tempo em que se executa o processo de planejamento e reestruturação da cidade anteriormente prevista, o que gera um aproveitamento mais efetivo para a cidade de suas próprias potencialidades.

Assim sendo, a Administração Pública municipal no gerencialismo (ou neogerencialismo) tende a aperfeiçoar suas práticas para se obter o atendimento ao interesse público de maneira mais eficiente ao mesmo tempo em que se aplicam, efetivamente, seus recursos. De fato, isso seria perfeitamente cabível diante de valores advindos das OOC e OOA, desde que previstas em legislação municipal. Essa forma cooperativa identifica novos paradigmas e soluções para a gestão pública urbanística, voltando-se para resultados mais céleres e possibilitando avanços no reaparelhamento urbanístico. Seria uma iniciativa para promover a reconstrução de áreas, na medida em que se redefine a postura da municipalidade com relação ao novo planejamento urbano. A propósito, a importância dessa medida seria crescente para os Municípios, entendendo-se como parte de um processo de reconstrução urbana, orientado para a democratização da gestão e das políticas públicas urbanísticas propostas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor do respectivo Município.

Esse “negócio urbano” ou “arranjo público-privado urbanístico” como processo de transformação amplia as mudanças na implementação da agenda de reforma urbana e influencia a formulação de propostas alternativas. Especificamente nessa área, a agenda deve estabelecer a transferência da execução da reestruturação urbana para a construtora, descentralizando a realização das obras para o setor privado, diminuindo possíveis gastos públicos das esferas locais, o que propiciará a eficiência do Município em outros setores essenciais que não são passíveis de execução pelo setor privado; além disso, proporciona o atendimento de segmentos da população mais vulnerável dentro da cidade<sup>684</sup>, principalmente ao modificar a gestão dos programas de urbanização de forma a estabelecer maior eficiência<sup>685</sup>.

---

<sup>684</sup> DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, v. 17, p. 86-101, mar./maio, 1993.

<sup>685</sup> FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Rausp – Revista de Administração**, v. 33, n. 1, mar., 1998.

Ademais, isso quer dizer que tais arranjos público-privados urbanísticos contribuem para mitigar as segregações urbanas e ambientais de uma cidade<sup>686</sup>. O sentido exposto de segregação se refere às desigualdades socioeconômicas existentes na cidade, principalmente pela dificuldade de acesso a serviços e infraestrutura deficiente nos meios urbanos, além de problemas sociais. Portanto, novos arranjos público-privados urbanísticos tendem a estabelecer maior funcionalidade à cidade de forma mais rápida e fomentar o crescimento urbano.

#### **4.5 Vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social como mecanismo de promoção da justiça social urbana**

O crescimento urbano brasileiro, assim como ocorreu em grande parte do mundo subdesenvolvido, deu-se de forma célere e desordenada, inicialmente resultante da migração campo-cidade<sup>687</sup>, motivada, em regra, pelo fator econômico e pelas maiores oportunidades de empregabilidade; e, em um segundo momento, como resultado do crescimento vegetativo<sup>688</sup> da população, que encontrava no espaço urbano condições sanitárias mais propícias a sua sobrevivência em comparação às estruturas oferecidas pela zona rural. Obteve-se como principal consequência dessa amplificação da malha urbana uma desorganização do território citadino, que passa a ser ocupado de forma desordenada e excludente, originando os déficits quantitativos e qualitativos habitacionais. Tal cenário socioeconômico obrigou os poderes Executivo e Legislativo a conceber instrumentos urbanísticos que permitissem à Administração Pública reorganizar o espaço urbano, de forma a torná-lo mais racionalmente ocupado, concretizando os direitos sociais à moradia digna e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse sentido, a Carta Cidadã de 1988 elevou as questões urbanísticas ao mais alto patamar da normativa brasileira, uma vez que ao longo do seu texto traça os princípios que regem esse tema e definem a divisão de competências administrativas e legislativas acerca da matéria. No âmbito principiológico, destacam-se os artigos 21, 30, 225, que tratam respectivamente da qualificação da União de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para

<sup>686</sup> MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, 2003, p. 151-167.

<sup>687</sup> “Migração rural urbana – Movimento da população de uma área rural para uma área urbana”. Fonte: [https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209\\_213\\_Glossario\\_ATLASDEMO%202010.pdf](https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf).

<sup>688</sup> “Crescimento vegetativo – Diferença entre o número de pessoas que nascem (natalidade) e o número de pessoas que morrem (mortalidade)”. Fonte: [https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209\\_213\\_Glossario\\_ATLASDEMO%202010.pdf](https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf).

o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; da capacidade do Município de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; e do direito coletivo a um ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público a obrigação de assim conservá-lo para as gerações futuras, tratando-se de uma paráfrase do conceito de desenvolvimento sustentável apresentado no Relatório Nosso Futuro Comum da ONU, de 1987<sup>689</sup>.

Já no plano da instrumentalização das diretrizes desenvolvidas nas esferas federais e locais, sublinham-se os artigos 182 e 183, que constituem o Capítulo II – Da Política Urbana, do Título VII – Da ordem econômica e financeira, da Constituição Federal de 1988. Prontamente, essa topografia normativa revela a conexão lógica entre os aspectos urbanísticos e financeiros do país, uma vez que as áreas urbanas se tornam centros econômicos de decisão, que passam a dirigir as cadeias de produção. Em específico, o art. 182 estabelece o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”<sup>690</sup>, o que estabelece um modelo democrático e participativo de organização do espaço cidadão, e também como documento definidor dos parâmetros de cumprimento da função social da propriedade urbana, cujo desrespeito pode implicar as penas de parcelamento ou edificação compulsórias, impostas sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo, ou a desapropriação com pagamento mediante a concessão de títulos da dívida pública. Já o art. 183 estabelece a usucapião especial, ao facilitar o acesso à propriedade imobiliária para aqueles que

---

<sup>689</sup> “No início da década de 1980, a ONU retomou o debate das questões ambientais. Indicada pela entidade, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar o assunto. A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões. O documento final desses estudos chamou-se Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland. Apresentado em 1987, propõe o desenvolvimento sustentável, que é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Fonte:

<https://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>.

<sup>690</sup> “Ao plano diretor é incumbido a tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, e as zonas especiais de interesse social”. In: SAULE JÚNIOR, N. et. al., Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 78.

disponham de “até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição” de terra urbana.

Por sua vez, de modo a regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no aprofundamento do teor normativo da política urbana nacional, instituiu-se o Estatuto da Cidade, o qual “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, com base no entendimento de que o espaço urbano apresenta-se como realidade consolidada<sup>691</sup>, que não pode ser reestruturada como se terra nua fosse. Assim, as diretrizes estratégicas a serem aplicadas buscam “corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”, considerando os atributos táticos da “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” e a distribuição equitativa do risco econômico, por meio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”<sup>692</sup>.

Da mesma forma, o Estatuto cumpre a função de conceder o arcabouço jurídico que auxiliará o Estado na persecução do seu dever-poder de “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”, como forma de preservar o interesse coletivo em resgatar a mais-valia imobiliária. Nesse diapasão, com o fito de se converter em uma norma que supera os liames meramente programáticos, o Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos urbanísticos que possibilitam a autoaplicabilidade dessa legislação, cuja incumbência de recepcioná-los se encontra depositada sob a responsabilidade dos Municípios, os quais deverão cumprir tal obrigação com o devido respeito à realidade e ao planejamento local.

A função do Estatuto da Cidade ao regulamentar a Política Urbana prevista na Constituição de 1988 foi balizar a função social da propriedade urbana, além de regulamentar

---

<sup>691</sup> “Não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real”. In: SUNDFELD, C. A. et. al. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 60.

<sup>692</sup> “O Estatuto fixou importante diretriz quanto ao aspecto econômico do processo de urbanização: seus ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça (“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização “ – art. 2º, IX) – o que, entre outros aspectos, impõe a “recuperação dos investimentos do Poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (inciso XI). A presença dessa ideia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a contribuição de melhoria (CF, art. 145, 64 III) e a desapropriação por zona (Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941, art. 4º). Mas agora ela assume status de diretriz da política urbana, com o quê sua influência se amplia. Ademais, ela constitui a própria raiz da outorga onerosa do direito de construir, disciplinada pelo Estatuto nos arts. 28 a 31, e das operações urbanas consorciadas, tratadas nos arts. 32 a 34”. In: SUNDFELD, C. A. et. al. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 60.

a utilização pelos Municípios de instrumentos urbanísticos de combate à especulação imobiliária – dentre esses instrumentos, a outorga onerosa do direito de construir<sup>693</sup>. Destaca-se que a Constituição e o Estatuto da Cidade delegaram aos Municípios a responsabilidade de trazer ao ambiente citadino a normatização para efetivação do direito de propriedade urbana e pleno desenvolvimento da função social da cidade, fortalecendo a atuação da municipalidade na determinação do direito à cidade e à habitação, conduzido pelo Plano Diretor local e suas regulamentações, a exemplo do instrumento normativo à efetivação das Outorgas Onerosas Urbanísticas.

Salienta-se que outro papel fundamental do Estatuto da Cidade é discutir avanços dos instrumentos urbanísticos criados e que muitos Municípios não adotaram estratégias de combate à exploração imobiliária, principalmente em virtude de medidas que repercutiram na atuação e no crescimento das cidades brasileiras, de forma específica nos grandes centros urbanos. Dessa forma, sistemas nacionais foram articulados em todos os níveis de governo, que significam repasses de recursos e fundos financeiros para se trazer uma nova arquitetura das cidades<sup>694</sup>, ao possibilitar novas condições que fortaleçam investimentos na área de habitação, não por meio de recurso de repartição de receitas, mas por meio da vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas.

De fato, as estratégias urbanas alargadas pelos Planos Diretores municipais cada vez mais orientam projetos em prol do desenvolvimento à efetividade do direito à cidade, à propriedade e à posse urbana e à moradia adequada. Tais planos têm muita força para efetivar a compreensão de função social da propriedade, pelo fato de atribuir uma configuração ao conceito de propriedade e atender às novas diretrizes dos direitos fundamentais, da ordem econômica e da política urbana<sup>695</sup>.

Sendo assim, a função social da propriedade se encorpa de sentido ao se preencher com os direcionamentos constitucionais existentes. Com isso, a propriedade sai da esfera do titular do direito do proprietário e veste a roupagem das garantias constitucionais postas, que são o atendimento do interesse da coletividade<sup>696</sup>, tanto que a Constituição garante a proteção à

---

<sup>693</sup> Outros instrumentos como imposto progressivo, concessão especial de uso de bem imóvel, usucapião, regularização fundiária, Zonas Especiais de Interesse Social, para viabilizar a produção de habitações sociais.

<sup>694</sup> Como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, Programa Minha Casa Minha Vida de 2019, PAC da Copa, PAC Mobilidade de 2011, além do PAC de Urbanização de Assentamentos Precários.

<sup>695</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revovar, 2008.

<sup>696</sup> DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

propriedade, o que atende à função social, e não somente à propriedade em si<sup>697</sup>. Portanto, não há uso, gozo ou fruição ilimitados da propriedade, mas tão somente o condicionamento da propriedade ao contexto da função social.

Mesmo a propriedade não sendo ilimitada, o direito de construir, como corolário do uso, gozo e fruição, manifesta-se plena e limitadamente<sup>698</sup> como faculdade do direito de propriedade<sup>699</sup>, permitindo assim se beneficiar o proprietário do próprio bem, quando se atende à função social da propriedade, dando-lhe utilidade ao bem, para que o proprietário possa exercer seu direito inerente a ele, o que não se confunde é o direito de propriedade com o direito de construir<sup>700</sup>.

Em sentido estrito, a presente tese concentra-se no estudo dos institutos jurídico-políticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do direito de construir e de alteração de uso do solo, cujo detalhamento encontra-se na Seção IX, arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade. Pormenorizadamente, o art. 28 transfere para o Município, por meio das condições estabelecidas pelo Plano Diretor, a capacidade de negociar com o particular o direito de construir que exceda o coeficiente de aproveitamento do solo, que poderá ser fixado em um patamar único ou de maneira específica para subáreas do território municipal, mediante o pagamento de uma contrapartida. Por sua vez, o art. 29 institui ao Plano Diretor a possibilidade de fixar áreas em que seria possível a alteração de uso do solo, também vinculada ao desembolso de uma compensação pelo ente privado. Além disso, o art. 30 reafirma a competência municipal sobre os negócios urbanos, uma vez que o Poder Público local determinará por lei específica a fórmula de cálculo e formas de pagamento da contrapartida do beneficiário. Por fim, o art. 31 faz referência ao art. 26 do Estatuto, com o fito de resgatar a enumeração das atividades em que poderão ser aplicados os valores arrecadados com o instrumento da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, dentre as quais se destaca a regularização fundiária.

Dito isso, afirma-se que as Outorgas Onerosas Urbanísticas nos termos do Estatuto da Cidade<sup>701</sup> enquanto instrumento de política urbana trazem reflexões sobre os desafios que devem enfrentar os Municípios brasileiros, principalmente no que se referem à gestão e

---

<sup>697</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 6, p. 101-119, jun., 2005.

<sup>698</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>699</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>700</sup> GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

<sup>701</sup> No Município de Fortaleza, a matéria está disciplinada nas Lei nº 10.335/2015 e nº 10.431/2015.

instrumentalização de garantia do direito à cidade, que acaba por acompanhar diversas medidas de controle social, equilíbrio fiscal, planejamento e políticas públicas voltadas à urbanização<sup>702</sup>.

Em análise, as nuances que cercam as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração do Uso do Solo foram expostas na seção antecedente, contudo sem abordar a vinculação das receitas auferidas pelas contrapartidas no manejo dos instrumentos em estudo para fomentar a política pública de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. De início, afirma-se que as receitas das outorgas urbanísticas podem ter uma afetação de investimento ou despesa de caráter específico<sup>703</sup>, havendo, portanto, relação direta entre a receita e sua aplicação. Com isso, as outorgas podem financiar investimento ou despesa de caráter específico e possuir afetação de receitas para garantir o recurso e a execução de política pública.

Em verdade, o processo constituinte de 1988, propõe-se a minorar problemas existentes nas urbes, em decorrência da desordem vivenciada em décadas pretéritas e pela ausência de instrumentos jurídicos urbanísticos efetivos. No entanto, a base dessa reestruturação urbanística se correlaciona com elementos que fundamentam direitos sociais e direitos humanos, como valores da racionalidade humana, compreendidos como essenciais e inafastáveis, portanto fundamentais<sup>704</sup>. Essa questão desencadeia no direito à moradia, como local do direito social previsto no art. 6º da Constituição e que foi desordenado em tempos pretéritos, a responsabilidade do Estado nessa nova viabilização de tais direitos.

Essa moradia, enquanto direito, assume um viés que compõe o mínimo existencial do indivíduo<sup>705</sup>, visto que está ligado a outros direitos<sup>706</sup> que devem ser efetivados. Resta, portanto, identificar no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores a instrumentalização de mecanismos que tragam melhor redistribuição dos ônus e bônus dos processos de urbanização existentes e que precisam ser minorados para se ampliar parâmetros urbanísticos e flexibilizar regras de

---

<sup>702</sup> BONDUKI, N. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. *Simetria*, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/66>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>703</sup> SPAGNOL, W. B. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

<sup>704</sup> BARRETTO, V. P. Reflexão sobre os direitos sociais. In: SARLET, I. W. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

<sup>705</sup> SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 46, p. 193-244, abr./jun., 2003.

<sup>706</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 43 ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2020.

ocupação do solo<sup>707</sup>. Tais instrumentos são legitimados na legislação e induzem a “mais-valia urbana”<sup>708</sup>, que são as Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU), utilizadas para ampliar parâmetros urbanísticos e flexibilizar regras de ocupação do solo, prevista no art. 4º, inciso V, alínea ‘n’, do Estatuto da Cidade.

Em suma, a OODC e a OOAU têm como premissa a flexibilização dos parâmetros urbanísticos afetados: a) ao coeficiente de aproveitamento para além do básico (ou único, a depender da legislação urbanística local); ou b) ao “uso do solo” e sua adequabilidade da atividade a ser exercida no imóvel<sup>709</sup>, respectivamente. Ademais, administrativamente a exigência dessa flexibilização corresponde ao proprietário do imóvel efetivar uma contrapartida financeira, portanto uma flexibilização onerosa, obrigatoriamente.

As Outorgas Onerosas Urbanísticas constituem-se em instrumentos jurídicos de implementação da política urbana que permitem ao proprietário requerer uma flexibilização de parâmetros urbanísticos definidos para zona, dentro dos limites máximos fixados pelo Plano Diretor local mediante uma contrapartida. Essa oneração (contrapartida) é uma faculdade do proprietário, que só será exigida quando o interessado quiser ampliar as potencialidades do seu imóvel, visando ao restabelecimento do equilíbrio urbano. Sobre isso, Tebaldi e Souza<sup>710</sup> afirmam que, em relação à OODC, aplica-se também à OOAU:

[...] a efetividade da OODC como uma ferramenta de natureza política, econômica, social e urbanística. Na esfera política a OODC, dentre outras funções, pode contribuir para um acesso mais democrático à cidade. Na esfera econômica e social entendeu-se a OODC como um importante instrumento de arrecadação e financiamento de projetos para habitação de interesse social. No âmbito urbanístico, a OODC pode atuar na ordenação e controle do solo urbano, contribuindo para um desenvolvimento mais planejado e harmônico das cidades.

De fato, a exigência de contrapartida para utilização da OODC e OOAU é cabível por parte do Poder Público e pode gerar recursos para serem reinvestidos na cidade. Esses recursos não têm natureza tributária e são investidos na manutenção e qualificação urbana da cidade, garantindo uma gestão mais eficiente. Assim, a medida corresponde a um instrumento para o

---

<sup>707</sup> COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021, p. 62-65.

<sup>708</sup> Ibid., p. 65.

<sup>709</sup> GRAU, Eros Roberto. A outorga onerosa do Plano Diretor de São Paulo: ônus e não obrigação. **Revista da PGM**, v. 1, ano 1, p. 56. Disponível em: [www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol01](http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol01). Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>710</sup> TEBALDI, Cristiano Dias; SOUZA, Milton Leonardo Jardim de. A outorga onerosa do direito de construir como um instrumento de política habitacional. **Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 1-24, jan./jun., 2019, p. 12.

desenvolvimento urbano sustentável, pois a exigência dos recursos gera investimento em infraestrutura urbana e induz o crescimento de forma eficiente, auxiliando a efetivação do planejamento estratégico da cidade, de forma ordenada e sustentável.

Nessa linha de pensar, Betânia Alfonsin<sup>711</sup>, ao analisar a temática, realiza um estudo comparativo em três países (Espanha, Brasil e Colômbia) e demonstra que o instituto na Espanha (Valência) trata dos elementos subjetivos com a criação de um terceiro denominado “agente urbanizador” na gestão indireta do desenvolvimento urbano. Ao analisar no Brasil, especificamente em Porto Alegre, a autora apresenta novamente a figura do urbanizador social, mas como um empreendedor imobiliário cadastrado no Município que construirá para o desenvolvimento urbano. No entanto, a legislação brasileira ainda necessita evoluir.

Em razão dessas peculiaridades, as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso são instrumentos de política urbana que podem contribuir com recursos financeiros para o desenvolvimento urbano. Dentro dessa linha de pensamento, José Afonso da Silva<sup>712</sup> entende que o desenvolvimento urbano depende de vários sistemas, e a outorga onerosa urbanística seria um desses sistemas.

Mais uma vez cabe mencionar que não se pode esquecer o Plano Diretor local, em que tem de constar o planejamento da cidade para que ela possa se desenvolver de forma justa e solidária, pois só assim os direcionamentos constitucionais serão implantados. Ressalte-se, ainda, que o Plano Diretor é compreendido como instrumento para promoção de políticas públicas urbanas, contribuindo para controlar e ordenar o crescimento da cidade e o uso do solo, correlacionando as metas e diretrizes fixadas na lei municipal (Plano Diretor) com as previsões da política urbana local. Portanto, o referido Plano e as diretrizes do Estatuto da Cidade legitimam o Poder Público a devolver à coletividade a valorização imobiliária decorrente da urbanização. Portanto, as outorgas onerosas são instrumentos de financiamento de desenvolvimento urbano e devem ser reconhecidas, visto que definem parâmetros conjuntos que induzem o desenvolvimento urbano da cidade, além de garantir uma forma diversa de arrecadação de recurso de natureza não tributária com os quais o Poder Público poderá expandir a área urbana, portanto um caráter redistributivo

---

<sup>711</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa**: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008, p. 92.

<sup>712</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Dessa forma, a cobrança das outorgas urbanísticas é para atender à função social da propriedade e efetivar a função social da cidade, podendo seus recursos ser aplicados em objetos que venham previamente estabelecidos e garantir a execução de políticas públicas, sendo, portanto, instrumentos de planejamento e financiamento urbano<sup>713</sup>, conforme prescrito no art. 31 do Estatuto da Cidade, que estabelece previamente que os recursos auferidos devem ser aplicados para as seguintes finalidades, listadas em seu art. 26, a saber: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Portanto, a destinação de recursos obtidos por meio de outorgas urbanísticas encontra-se claramente definida na sua instituição pelo Estatuto da Cidade e por simetria no Plano Diretor local. Essa vinculação pré-estabelecida no Estatuto da Cidade acaba por favorecer ações que a lei considera como prioritárias. Nesse sentido, o Município instituirá e acompanhará as receitas e aplicação de recursos, tanto que o art. 52 prevê:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: [...] IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

Assim, o Estatuto da Cidade condiciona a gestão dos recursos de outorga urbanística, devendo a lei municipal prever a mesma hipótese (como norma de repetição) e acompanhar a gestão desses recursos dentro da gestão orçamentária municipal. Tudo isso para transformar a cidade como inerente ao processo de planejamento das cidades por meio da aplicação de recursos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU)<sup>714</sup> no processo de urbanização.

---

<sup>713</sup> NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos **A aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo**: uma exploração a partir dos agentes privados. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

<sup>714</sup> RIBEIRO, Rodrigo da Silveira. A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4120, 12 out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30192>. Acesso em: 23 ago. 2022.

A partir dessas afirmações, Ribeiro<sup>715</sup> entende também que essa vinculação da outorga onerosa urbanística cria instrumentos de redistribuição da municipalidade para com o espaço urbano, criando-se espaços adequados para a cidade e melhorando a infraestrutura urbana. Em razão dessas peculiaridades, esta tese defende que a vinculação das receitas auferidas com as contrapartidas a partir do manejo das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) à política municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) apresenta-se como emergência institucional perante o passivo social e urbanístico do Poder Público, notadamente o Municipal, defronte os diversos territórios urbanos e seus cidadãos que foram alijados por anos a fio dos direitos básicos inerentes à dignidade da pessoa urbana, tais como: garantia de infraestruturas essenciais; acesso aos serviços públicos (saúde, educação, transporte, saneamento básico); condições mínimas de habitabilidade da edificação; segurança jurídica da posse; etc.

Os recursos auferidos com os instrumentos urbanísticos em geral, dentre eles a OODC e OOAU, uma vez depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano local (ou seu correlacionado a depender da legislação municipal), no momento da escolha dos programas e projetos que receberão esse financiamento, tendem a sofrer uma deturpação do objetivo central dos instrumentos urbanísticos, de proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, por sua vez, se afastam dos interesses e necessidades dos cidadãos<sup>716</sup>, notadamente dos indivíduos encravados nos assentamentos precários que vivem em vulnerabilidade socioeconômica. Essa realidade de priorização administrativa a projetos e programas, ainda que estejam sob o elemento de despesa<sup>717</sup> afetado a um dos incisos I a VIII do art. 26 do EC/2001, reveste-se da formalidade orçamentária com o escopo de afastar a incidência da pecha da improbidade administrativa<sup>718</sup>, mas que na verdade acaba sendo utilizada em programas e projetos que detêm outras fontes de financiamento público, de todos os níveis do Pacto Federativo.

---

<sup>715</sup> Ibid. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>716</sup> SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 42, 2005, p. 125.

<sup>717</sup> Agrupamento composto pelas classificações de despesa por categoria econômica, GND, MA, Elemento de Despesa e Subelemento de Despesa. O desdobramento por elemento de despesa é obrigatório a partir da execução e o subelemento é facultativo para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária. In: BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de termos orçamentários**. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020, p. 16.

<sup>718</sup> Art. 52, inciso IV do EC, de 2001.

A rigor, o Poder Executivo, ao eleger os programas e projetos que serão unguídos com as receitas dos instrumentos urbanísticos, notadamente aqueles oriundos das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) depositados no Fundurb, devem primar pela observância do sentido maior da criação dos instrumentos, que divergem do fim tão somente arrecadatário, mas que na verdade buscam a promoção de uma cidade justa e resiliente, que cultua a redução das desigualdades sociais, econômicas, urbanísticas e ambientais para a população de baixa ou nenhuma renda familiar. De fato, o Poder Público municipal deve aplicar a hermenêutica teleológica do texto constitucional e infraconstitucional disposto sobre o direito à cidade e os instrumentos jurídicos-políticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir(OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) encravados no Estatuto da Cidade e, por repetição, incluídos nos respectivos Planos Diretores locais, que se traduzem como formas de justiça social urbana, pois têm seu sustentáculo nos princípios da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e da recuperação dos investimentos públicos, que resultam em valorização imobiliária. Esses princípios do Direito Urbanístico têm seu fundamento constitucional nos princípios da função social da propriedade urbana e da função social da cidade. Diante desse cenário, a OODC e a OOAU imprimem “legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos”<sup>719</sup>.

Em sentido mais estrito, ao exercitar o poder-dever de “recuperar para a coletividade” recai ao Poder Público local o *munus publico* de aplicar as receitas provenientes dessa recuperação dentre aquelas políticas públicas esculpidas no rol taxativo do art. 26 nas áreas de maior vulnerabilidade do território citadino. Essa questão se dá, pois usualmente se recupera na “Cidade Oficial”, por todo o atrativo urbanístico e econômico que supervaloriza o valor da terra, a justificar a busca das OODC e OOAU para redistribuir dentro da “Cidade Real”, relegada por anos pelo planejamento urbano e pelo efetivo controle da ocupação e uso do solo, bem como aliado de políticas habitacionais para a população de baixa renda, pois só assim se está a promover a justiça social urbana.

A propósito, por todas as seções antecedentes, considerando os meandros do desenho urbano e suas mazelas sociais que fatalmente recaem nos assentamentos precários que se caracterizam como parte integrante e fundante da “Cidade Real”, que surgem a partir da

---

<sup>719</sup> ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 46.

omissão estatal à garantia ao patamar mínimo civilizatório, notadamente ao direito à moradia digna à população em vulnerabilidade socioeconômica; considerando que a política pública habitacional, especificamente a política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), tem forte impacto na redução das desigualdades, na erradicação da pobreza e na emancipação do indivíduo urbano, bem como apresenta-se como Política de Estado e com seu corpo normativo sedimentado (lei federal e decreto regulamentador) de eficácia imediata; considerando, ainda, que a política de desenvolvimento urbano de patamar constitucional funda-se na ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes e no balizamento da função social da propriedade, que por sua vez, na condição de norma geral federal, definiu que esse desenvolvimento das ditas funções sociais da propriedade e da cidade se efetivam dentro de premissas irrenunciáveis, dentre elas o direito a cidades sustentáveis<sup>720</sup>, o planejamento do desenvolvimento das cidades orientados<sup>721</sup>, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e, por fim, mas não por acaso, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; considerando que o Estatuto da Cidade, ao buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, instituiu diversos instrumentos da política urbana, como uma “caixa de ferramentas” disposta aos decisores urbanos locais, a exemplo do planejamento municipal, por meio do Plano Diretor local e da competente legislação sobre parcelamento do uso e da ocupação do solo, os institutos jurídicos e políticos da outorga onerosa do direito de construir, da outorga onerosa de alteração de uso e da Regularização Fundiária Urbana; considerando, por fim, que as receitas municipais auferidas através do manejo dos instrumentos urbanísticos, notadamente aqueles advindos das OODC e OOAU, devem ser recuperados e redistribuídos com o escopo de garantir uma justiça social urbana, por meio da ampliação das capacidades dos indivíduos urbanos, especificamente perante aqueles inseridos nos assentamentos precários e em vulnerabilidade socioeconômica, pois a estes foram negadas as benesses da urbanização orientada e controlada, pois a estes,

---

<sup>720</sup> Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à **terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**, para as presentes e futuras gerações, nos termos do inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade, de 2001.

<sup>721</sup> Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, nos termos do inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade, de 2001.

ainda, foram negados os direitos sociais, o que os insere como as principais vítimas das mazelas citadinas, pois compõem o passivo social urbano que se arrasta há séculos de formação das cidades: esta tese constata a emergência da priorização total e irrestrita da pauta governamental municipal para a efetivação do direito à moradia digna à população de baixa renda encravada nos assentamentos precários, por meio da execução de uma robusta Política Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), que terá como principal fonte de custeio as receitas proveniente das contrapartidas em processo de concessão de Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e da Alteração de Uso (OOAU), que deixarão, por um período de 10 anos escalonado, de serem integralizadas ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano local (ou congêneres a depender da legislação local) e passarão a ser integralizadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (ou congêneres a depender da legislação local).

Como ficou demonstrado, a vinculação da utilização das receitas das contrapartidas das OODC e OOAU à Regularização Fundiária Urbana e à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social não é novo, mas sim *munus publico* da dicção do art. 31 c/c, incisos I e II do art. 26 do Estatuto da Cidade. Entretanto, a vinculação total e irrestrita aos fins de debelar o *déficit* habitacional qualitativo e ampliar as capacidades dos indivíduos urbanos encravados nos assentamentos precários das cidades brasileiras no prazo de 10 anos.

Como já antecipado, a Reurb-S parte de uma constatação do Estado-Nação de um passivo social presente, em maior ou menor medida, em todas as cidades brasileiras, de todos os portes, que para produzir além da eficácia jurídica, pois esta é imediata pela natureza da norma geral federal, necessita-se produzir eficácia social e implementar os objetivos<sup>722</sup> maiores esculpidos na Lei da Reurb, a exemplo da necessidade de identificar os núcleos urbanos informais (NUI), organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, garantir a efetivação da função social da propriedade, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Esses e outros objetivos serão alcançados por medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais implementadas nesses NUI, que podem apresentar

---

<sup>722</sup> Art. 10 da Lei Federal nº 13.465, de 2017.

irregularidade e/ou precariedades que exasperam a insegurança jurídica da posse, o denominado popularmente de garantir o “papel da casa”, e alcançam, algumas vezes, investimentos em obras de infraestrutura urbana, construção de equipamento públicos, remoção de famílias que residem em moradias sem as condições mínimas de habitabilidade. Por certo, quanto à Reurb-S, por se caracterizar pela prevalência de famílias de baixa ou nenhuma renda como beneficiários, vivendo nessa precariedade há anos, contata-se que essas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais têm a potencialidade de realizar uma mudança paradigmática na vida desse indivíduo beneficiado pelo aumento do capital humano e formalização de patrimônio material da família, mas também de todo o núcleo urbano informal, pois este passou a ser integrado ao planejamento urbano da cidade, assim se está a promover uma incorporação do tecido urbano que outrora pertencia à “Cidade Real” ao planejamento da “Cidade Oficial”, dentro de ambiência de promoção de justiça social urbana.

Contudo, como ficou demonstrado nas cenas anteriores, a Reurb-S tem um custo financeiro elevado para os cofres da fazenda pública municipal. De fato, a Reurb-S efetiva direitos que não foram garantidos na sua essência, o que por sua vez tem um custo à máquina pública para provê-lo, logo “direitos não podem ser protegidos sem apoio e fundos públicos”<sup>723</sup>. Dentro de um cenário onde se tem: a) um elevado passivo social; b) a ruína do Pacto Federativo<sup>724</sup> e sua consequente malfadada repartição das receitas tributárias e a relação com as obrigações prestacionais dos demais entes, notadamente o Município; c) de uma capenga e ineficaz agenda federal de promoção de Reurb-S; e d) protagonismo do Município nos processos de Reurb-S<sup>725</sup>; resulta aos gestores públicos municipais uma “escolha de Sofia” dentre as necessidades, muitas vezes agônica, relacionadas à satisfação entre os direitos sociais e os cofres da fazenda pública municipal. De tal sorte, alude-se ao ensinamento da frase atribuída ao cientista Alemão Albert Einstein: “insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”; pois bem, se faz necessária a implementação de uma ação

<sup>723</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights** – why liberty depends on taxes. New York and London: W. M. Norton, 1999, p. 15.

<sup>724</sup> CARRA, César Augusto. **O papel do Município no processo de concretização dos direitos fundamentais de caráter prestacional**. Belo Horizonte: Dialética, 2022.

<sup>725</sup> **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. **Art. 33.** Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas. § 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: I – na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; ambos da Lei Federal nº 13.465, de 2017.

disruptiva do modelo atual de convivência e banalização com a sonegação a direitos sociais básicos como o direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana à população de baixa renda, tão somente sob a alegativa da penúria eterna que assola as finanças da municipalidade. Dessa forma, urge uma ação contundente da Administração Pública municipal, uma mudança do pêndulo da governabilidade urbanística, por meio da conjugação de instrumentos urbanísticos de captura da mais-valia fundiária e de priorização da agenda orçamentária da máquina pública. Pode-se tirar da “Cidade Oficial” os recursos necessários para dar dignidade aos seres urbanos inseridos na “Cidade Real”. Para tanto, adianta-se que um passivo social secular não pode ser combatido com Políticas de Governo, que fatalmente serão revisitadas quando da mudança do Chefe do Executivo; necessita-se empregar uma Política de Estado que supere Governos e alcance pessoas.

Em razão dos fundamentos expostos, a priorização da utilização das receitas das contrapartidas em OODC e OOAU para programas de Reurb-S dar-se-á por um período de 10 anos, seguindo uma gradação do nível de integralização dessas receitas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (ou congênere a depender da legislação local), na seguinte magnitude:

- a) nos dois primeiros anos de vigência da Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), o percentual de 100% (cem por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso;
- b) dos três aos seis anos de vigência da Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), o percentual de 60% (sessenta por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso;
- c) a partir do sétimo ano da vigência da Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) o percentual de 40% (quarenta por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso, sendo este percentual mantido enquanto vigente esta Lei.

Deve-se também atentar que recursos poderão ser aplicados no processamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) ou na implantação da infraestrutura essencial em núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Evidente que, quando iniciar a integralização total das receitas ao Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social Local (hipótese dos itens “b” e “c”), o percentual restante dos recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração

de uso deverá ser integralizado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), com aplicação vinculada às finalidades definidas no art. 26, incisos II a VIII, e às previsões dos competentes Planos Diretores Municipais.

A seu turno, sobre a indicação do prazo de 10 anos aplicado na proposta, tem-se como justificativa quatro motivações: a primeira, a necessidade de empregar uma política pública que não necessite ser referendada a cada pleito eleitoral municipal, assim estará para além de priorizada, estará blindada dos revezes eleitoreiros; a segunda, a despeito de ter seu início imediato de ação, a Reurb se reveste de um processamento que demanda um tempo para produção dos seus produtos (identificação dos NUI, trabalho técnico-social, projeto urbanístico, ambiental, cartorial, execução de obras físicas de infraestrutura, etc.); terceiro, a necessidade de se pensar uma Reurb-S dentro de um planejamento estratégico do Município; quarto, coincidir com o período de revisão dos Planos Diretores locais, nos termos do art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade de 2001.

Por sua vez, sobre a gradação do nível de integralização das receitas das contrapartidas em OODC e OOAU ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, vinculada à promoção de projetos de Reurb-S, encontra-se supedâneo a partir da necessidade em dar um primeiro impacto, nos primeiros dois anos, tendo em vista onde as licitações deverão ser implementadas e o maior volume de investimento que os orçamentos iniciais deverão requerer. Com efeito, nos quatro anos seguintes, iniciam-se o processo de “desmame orçamentário” e a dependência total da Reurb-S das verbas inerente ao manejo das OODC e OOAU; assim, passe a buscar alternativas como fontes de custeio, a exemplo das “receitas endógenas” aos processos de Reurb; tais receitas formam-se a partir dos processos de Reurb-E, que são aquelas regularizações fundiárias aplicáveis aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada de baixa renda e que não sejam utilizadas para fins de moradia, em suma, tudo que não se enquadra como Reurb-S será Reurb-E. E destes últimos são cobradas obrigações contida na Lei da Reurb, tais como: receita auferida com a alienação direta de bens públicos municipais ocupados em Reurb-E; compensatórias urbanísticas em processos de regularização da Edificação; compensatórias ambientais em processos de Reurb-E; etc.

Por fim, a partir do sétimo ano, institucionaliza-se de forma perene e sem prazo a priorização de parte significativa das receitas auferidas com as contrapartidas em OODC e OOAU à efetivação do direito à moradia digna à população de baixa renda por meio da Reurb-S. De fato, a previsão da destinação de uma “reserva mínima a política habitacional” dos

recursos dos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano não é nova, haja vista a realidade vivenciada por São Paulo (SP), que incluiu no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 a obrigatoriedade de transferência de 30% <sup>726</sup> dos recursos do Fundurb para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social. No entanto, a proposta desta tese diferencia a seccionar a Política de Habitação: produção de novas unidades habitacionais; b) melhorias físicas das condições de habitabilidade, as denominadas “melhorias habitacionais”; e c) Regularização Fundiária Urbana.

Nesse sentido, a proposta constata que a Política de Regularização Fundiária para a população de baixa renda deverá ser priorizada em relação à política de produção de novas unidades habitacionais, em síntese, por duas razões: a) visa atender um maior número de indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica, agindo mais rapidamente na promoção do aumento do capital humano; e b) tem a característica de manter o indivíduo dentro do território onde ele tem suas raízes e identidades, bem como tende a criar novas centralidades urbanas que outrora existiam à margem do planejamento urbano e pós-Reurb será integrado ao planejamento urbano e a todo o pacote de serviços e potencialidades geradas pelos demais instrumentos de desenvolvimento urbano.

Não se pode deixar passar *in albis* uma questão: ao priorizar a Reurb-S como única política elegível a receber os recursos advindos das contrapartidas em OODC e OOAU, estar-se-á, em uma primeira leitura, ante um preterimento das demais políticas públicas previstas no art. 26 do estatuto da Cidade de 2001, a saber: constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Porém, em uma leitura mais detida, observa-se não se falar em preterir, mas sim sobrestar, haja vista que essa priorização completa dessa fonte de receita tem um escalonamento que se inicia da totalidade dos recursos e se vai diminuindo o percentual de repasse para o Fundo de Habitação de Interesse Social. Assim, à medida que a integralização

---

<sup>726</sup> Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de: I – ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Mapa 4A anexo. SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014: texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

dos recursos diminuí, o Fundo de Desenvolvimento Urbano volta a ser alimentado e poderá implementar outros projetos e programas diversos da Reurb-S.

Da mesma forma, afirma-se que as demais políticas públicas constantes no art. 26 do EC de 2001 detêm a característica de ser implementada a partir de outras fontes de financiamento público, Federal, Estadual e Municipal, bem como se constata que se estão a priorizar as receitas auferidas tão somente por dois instrumentos urbanísticos, OODC e OOAU. Assim, o Fundurb continuará sendo provido pelo manejo dos demais componentes da “caixa de ferramentas” instituída pelo Estatuto da Cidade.

#### *4.5.1 Competência municipal para legislar sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)*

A rigor, o art. 21, inciso XX, da Constituição Federal estabelece a competência exclusiva da União para instituir as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes, o que evidencia o caráter genérico das normas urbanísticas elaboradas pela União. Dito isso, cabe à União instituir diretrizes e princípios que deverão ser observados pelos demais entes federativos no exercício da competência legislativa, sem adentrar no âmbito regional e local.

Feitas tais considerações, observa-se que, embora o Município não esteja previsto no *caput* do art. 24, entende-se que o ente municipal detém competência legislativa e executiva em matéria urbanística, haja vista o interesse local envolvido na formulação da política de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Assim, em consonância com o art. 30, incisos I, II e VIII, ao Município compete complementar a legislação federal e estadual, observando o interesse local, além de promover o adequado ordenamento territorial, ao controlar o uso e a ocupação do solo urbano.

Para além do interesse local presente nas normas urbanísticas, importa destacar que a Constituição Federal alçou o Poder Público municipal a um papel de centralidade na formulação da política de desenvolvimento urbano, atribuindo-lhe a função precípua de elaborar o Plano Diretor, tido como o instrumento básico da política urbana, além de assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Nesse aspecto, o art. 182 da Constituição Federal reafirma a competência legislativa e executiva do Município em matéria urbanística, atribuindo-

lhe a incumbência de ordenar o desenvolvimento das cidades, visando ao pleno desenvolvimento de suas funções sociais e à garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Por certo, o papel central do ente municipal na formulação da política urbana resulta do entendimento de que nos Municípios se concentram as principais demandas relacionadas com o planejamento urbano e o ordenamento do solo. No âmbito municipal, existe maior aproximação com os problemas concretos das cidades brasileiras, permitindo uma compreensão mais real do território urbano e a formulação de uma política urbana mais adequada aos interesses dos seus habitantes.

Nessa linha de pensar, Hely Lopes Meirelles, discorrendo sobre a competência dos Municípios em matéria urbanística, destaca a aproximação do ente municipal com as funções sociais da cidade e o interesse local presente nas normas urbanísticas. Nesse sentido, afirma:

A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais – habitação, trabalho, recreação, circulação -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local.<sup>727</sup>

Por sua vez, José Afonso da Silva, ao analisar o assunto, observa que a competência legislativa municipal em matéria urbanística não se limita a complementar a legislação federal e estadual com base no interesse local, haja vista que a Constituição Federal reserva ao ente municipal uma competência específica na formulação da política urbana. Ressalta o autor:

Essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º); ao plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182),

<sup>727</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 548.

promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente complementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. Trata-se de competência, própria que vem do texto constitucional. Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado<sup>728</sup>.

A seu turno, Janaína Rigo Santin e Rafaela Comiran, no artigo “Direito Urbanístico e Regularização Fundiária”, destacam que a competência legislativa do Município, em face das diretrizes gerais da política urbana definidas pela União, é a forma pela qual o ente municipal pode concretizar sua função no ordenamento territorial do espaço urbano. Assim, destacam:

Nesse sentido, os Municípios brasileiros ostentam a competência mais relevante no direito urbanístico, que é a edição do Plano Diretor, o principal instrumento de política urbana na “batalha” para a adequada organização do território, prevendo um grande planejamento para alcançar os objetivos impostos pela União. Mediante a criação de políticas públicas locais e o aperfeiçoamento da sua atuação legislativa é que os Municípios conseguem concretizar essa formidável função organizatória das cidades<sup>729</sup>.

Sob o aspecto jurisprudencial, a competência legislativa municipal em matéria urbanística é amplamente reconhecida no âmbito dos Tribunais Superiores. O posicionamento adotado pelos Tribunais entende que a competência da União e dos Estados para legislar sobre a matéria urbanística encontra limitação na competência municipal para dispor sobre o ordenamento do solo urbano e determinar a política de desenvolvimento urbano, nos termos da Constituição Federal. Nesse sentido, segue decisão a título de exemplo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da

<sup>728</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 63.

<sup>729</sup> SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018, p. 1598-1599. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 22 ago. 2022.

República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (STF, ADI 6602 – SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Data do Julgamento: 14/06/2021, Publicação DJe 24/06/2021).

Em sentido mais estrito, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia foi inserido como direito social no art. 6º da Constituição Federal<sup>730</sup>. Com essa previsão, cria-se uma obrigação para o Estado de não apenas evitar que ocorram violações ao direito à moradia, mas também estabelecer políticas públicas que visam efetivamente à concretização desse direito.

Assim sendo, os entes públicos, sejam eles Municípios, Estados ou União, devem empregar esforços e investimentos públicos para garantir condições adequadas de moradia a todos os cidadãos, por meio de uma política habitacional que promova a redução do déficit habitacional nas cidades brasileiras e da utilização de instrumentos urbanísticos para concretização do direito à moradia.

De fato, o art. 23 da Constituição Federal estabelece que é competência comum de União, Estados e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Trata-se, portanto, de deveres dos entes públicos a criação de programas habitacionais e a adoção de outras medidas para concretização desse direito social.

Analisando as diretrizes elencadas pelo Estatuto da Cidade, verifica-se que a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda foram inseridas como objetivos a serem perseguidos pelo Município na elaboração da política urbana

---

<sup>730</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo Poder Público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

local, considerando a interseção da política urbana com a política de promoção da moradia adequada nas cidades brasileiras.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Acerca do assunto, João Aparecido Bazzoli e Déborha Souza Alves Gomes defendem que o Estatuto da Cidade enfatizou a competência do Município em promover a regularização fundiária dos núcleos informais aliada a uma política urbana mais ampla, com o objetivo de ordenar e planejar a ocupação do espaço urbano para o bem-estar dos seus habitantes. Assim, afirmam os autores:

Neste sentido, tentando entender o papel dos Municípios neste contexto específico, depreende-se que o Estatuto da Cidade estabelece, em diretrizes gerais, como deverá ser tratada a política urbana, a regularização fundiária e a urbanização dos núcleos ocupados por habitantes de baixo poder aquisitivo, fincado nos pilares das funções sociais. Portanto, cumpre à municipalidade enfatizar esses aspectos no seu planejamento urbano, por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Isto deve ocorrer de modo que todos os cidadãos consigam desfrutar com igualdade dos equipamentos urbanos, e por consequência ao exercício do direito à cidade. Justifica-se, a partir desta análise ao instrumento em foco que dispõe de ferramentas para que o Executivo Municipal realize ações positivas com o intuito de melhorar a dinâmica dos núcleos informais e formais, que se assim não agir caberia a responsabilização administrativa pela inércia e o descaso no tratamento da Regularização Fundiária Urbana. [...] <sup>731</sup>

Nessa perspectiva, a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade pode ser uma relevante ferramenta na efetivação do direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), sobretudo considerando o caráter redistributivo correlato aos princípios urbanísticos. Dessa forma, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso podem contribuir para a concretização das políticas habitacionais na medida em que arrecadam recursos oriundos da flexibilização dos parâmetros urbanísticos, para que sejam reaplicados na urbanização de áreas carentes e na

---

<sup>731</sup> BAZOLLI, João Aparecido; GOMES, Déborah Souza Alves. Instrumento de política urbana e a responsabilidade dos Municípios. **InSURgência**: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, Brasília v. 7, n. 1, p. 260-278, 2021, p. 268. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32152>. Acesso em: 22 ago. 2022.

regularização fundiária, importante instrumento de garantia do direito à moradia. Diante disso, observa, Cristiano Dias Tebaldi e Milton Leonardo Jardim de Souza:

Nesse sentido, a Outorga Onerosa pode contribuir financiando projetos habitacionais de interesse social, ajudando a regular o preço da terra urbana. Entendemos que a moradia deve ser o núcleo da política urbana. O acesso à moradia digna precisa ser a principal diretriz na organização da cidade. A concretização desse direito não se limita a concessão do título de posse ou propriedade, necessitando da execução em conjunto de variadas políticas públicas, sendo trivial a adoção de medidas socioeconômicas que, aliadas à realização do direito à moradia, possam concretizar outros direitos fundamentais e garantir a reversão de um quadro de miséria e pobreza<sup>732</sup>.

No contexto específico da regularização fundiária, a Lei da Reurb, que estabeleceu uma nova política de regularização fundiária no Brasil, conferiu ao Município a atribuição precípua de promover a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, de forma integrada com a política urbana, não apenas com o intuito de disponibilizar infraestrutura urbana e serviços públicos para áreas ocupadas por população de baixa renda, mas também para coibir o surgimento de novas irregularidades. Nesse sentido, observam João Aparecido Bazzoli e Déborha Souza Alves Gomes (2021):

Sublinha-se então, que mesmo com os apontamentos críticos realizados anteriormente, não resta dúvida que a Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) ampliou o compromisso dos Municípios atinente à Reurb. Isto porque estabeleceu a competência e a responsabilidade ao poder municipal de efetivar o processo da Regularização Fundiária Urbana como condição essencial para o desenvolvimento urbano e habitacional, sob pena inclusive, pela desídia, de responder à improbidade administrativa atribuída aos gestores responsáveis. Sendo assim, integra a atribuição institucional dos Municípios promover os procedimentos dispostos nos artigos de 30 a 34 da legislação federal em análise<sup>733</sup>.

Conforme observa Michely Freire Fonseca Cunha, a Lei Federal nº 13.465, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9310, de 15 de março de 2018, não necessita de complementação pelos Municípios, inexistindo a necessidade de uma legislação local sobre regularização fundiária. Segundo a autora, a regulamentação por decreto ou portaria é suficiente para permitir a aplicação da legislação federal no âmbito municipal.

A REURB independe da publicação de lei municipal sobre o tema. A lei é autoaplicável e todas as vezes que exige algum tipo de regulamentação cita a expressão “ato do Poder Executivo municipal” para indicar a desnecessidade de

<sup>732</sup> TEBALDI, Cristiano Dias; SOUZA, Milton Leonardo Jardim de. A outorga onerosa do direito de construir como instrumento de política habitacional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 5, n. 1, p. 1-24, Goiânia, jan./jun., 2019, p. 14. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/download/5393/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

<sup>733</sup> BAZOLLI, João Aparecido; GOMES, Déborah Souza Alves. Instrumento de política urbana e a responsabilidade dos Municípios. **InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais**, Brasília v. 7, n. 1, p. 260-278, 2021, p. 271. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32152>. Acesso em: 22 ago. 2022.

publicação de lei. Basta regulamentação por decreto ou portaria do Poder Executivo.<sup>734</sup>

A lei devolve e reforça a competência do Município (Poder Executivo) para implementar a REURB independentemente de regulamentação pela Câmara de Vereadores ou de anuência prévia do Estado, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou do Cartório de Registro de Imóveis. A escusa injustificada do Poder Executivo municipal em cumpri-la pode, em tese, configurar ato atentatório aos princípios da administração pública ensejador de improbidade administrativa (art. 11, caput, Lei no 8.429/92). Neste caso, a jurisprudência é firme no sentido de ser suficiente o dolo genérico de burlar a regra, dispensando a comprovação do prejuízo<sup>735</sup>.

Embora o Poder Público municipal não necessite de legislação específica para aplicar a política de regularização fundiária em âmbito local, o dispositivo não impede o Município de criar uma política local de regularização fundiária, no exercício de sua competência suplementar. Em consonância com o art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, que define a competência suplementar dos Municípios em matéria de interesse local, e considerando a competência executiva do ente municipal para promover a regularização fundiária, entende-se pela possibilidade de o Município legislar sobre a temática, observando as normas gerais definidas pela Lei da Reurb.

Em sentido estrito, esta tese se utiliza, ao longo do seu desenvolvimento, a título de recorte epistemológico, o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, que servirá de paradigma prático que poderá ser espelhado nas demais cidades do país. Dentro dessa perspectiva, tendo em vista a relevância social, política, administrativa e jurídica da regularização fundiária, a Constituição do Estado do Ceará tratou especificamente dessa matéria, em seu Capítulo X, que normatiza a Política Urbana. Sublinha-se o art. 288<sup>736</sup>, o qual esclarece que a Constituição Estadual fixará as diretrizes gerais da política urbana a ser executada pelo Poder Público municipal. Mais além, o art. 289<sup>737</sup> reafirma o direito do cidadão à moradia e a serviços públicos básicos. De fato, o art. 291<sup>738</sup> enumera exemplificadamente as diretrizes e normas relativas ao

<sup>734</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 36.

<sup>735</sup> Ibid., p. 37-38.

<sup>736</sup> “Art. 288. A política urbana, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Fonte: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>.

<sup>737</sup> “Art. 289. A execução da política urbana está condicionada ao direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança. Parágrafo único. A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor”. Fonte: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>.

<sup>738</sup> “Art. 291. Nas diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I – regularização dos loteamentos irregulares, inclusive os clandestinos, abandonados ou não titulados”. Fonte: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>.

desenvolvimento urbano, que são de competência executiva comum do Estado e dos Municípios cearenses, dentre as quais se destaca a “regularização dos loteamentos irregulares, inclusive os clandestinos, abandonados ou não titulados”. Por fim, o art. 307<sup>739</sup> estabelece a responsabilização penal e civil dos administradores que não guiarem suas ações pelas normas referentes à política urbana firmadas pela Carta Magna cearense.

No âmbito da legislação municipal, o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza trata pormenorizadamente dos instrumentos de Outorga Onerosa e de sua relação com o procedimento de regularização fundiária. No art. 4º, são elencados os objetivos do Plano Diretor, a exemplo da construção de “um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade”<sup>740</sup>, o qual deve debater e decidir acerca da promoção da urbanização e da “regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda”<sup>741</sup>, o que será fundamentado pela “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”<sup>742</sup> e financiado, em parte, pela recuperação e transferência para a coletividade da “valorização imobiliária decorrente de ações do poder público”<sup>743</sup>. As diretrizes da política de habitação e regularização fundiária, fixadas no art. 5º, identificam que a regularização necessita ser executada de maneira combinada com outras políticas setoriais, de modo a garantir a efetivação de políticas públicas inclusivas, captando-se “recursos financeiros junto aos setores público e privado”<sup>744</sup>. Nesse sentido, o Plano Diretor regulou o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, reconhecendo seu potencial financeiro-arrecadatório<sup>745</sup> e cujos recursos auferidos serão obrigatoriamente aplicados nas atividades previstas no art. 223<sup>746</sup>, que

<sup>739</sup> “Art. 307. O não cumprimento das normas estabelecidas neste capítulo implicará na imputação de responsabilidade civil e penal da autoridade omissa”. Fonte: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>.

<sup>740</sup> “Art. 4º – São objetivos deste Plano Diretor: II – construir um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>741</sup> “Art. 4º – São objetivos deste Plano Diretor: IX – promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>742</sup> “Art. 4º – São objetivos deste Plano Diretor: III – garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade parte da valorização imobiliária decorrente de ações do poder público”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>743</sup> “Art. 4º – São objetivos deste Plano Diretor: III – garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade parte da valorização imobiliária decorrente de ações do poder público”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>744</sup> “Art. 5º – São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária: XVII – captação de recursos financeiros junto aos setores público e privado para o impulso da Política de Habitação e Regularização Fundiária”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>745</sup> “Art. 288 – O Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática é organizado da seguinte forma: IV – instrumentos financeiros: d) outorga onerosa do direito de construir”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

<sup>746</sup> “Art. 223 – Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados nas seguintes finalidades: I – regularização fundiária”. In: Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.

novamente destaca a regularização fundiária em seu inciso I, revelando a compreensão, por parte do legislador, acerca dessa atividade urbanística.

Isso posto, a proposta adiante, que vincula os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso para a Regularização Fundiária tem o escopo de fortalecer o direito à moradia da população residente em assentamentos informais, concretizando o dever constitucional.

#### *4.5.2 Norma jurídica municipal sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará*

Para melhor apresentar a estrutura da norma jurídica que efetivará a vinculação das receitas das outorgas urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, a Reurb-S utilizará normas municipais que versam sobre a política de desenvolvimento urbano do Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, que serve de paradigma prático.

Nesse sentido, a proposta legislativa poderá ser encaminhada pelo Chefe do Executivo de Fortaleza à Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza (CMFOR) por Mensagem, nos termos do art. 83, inciso I<sup>747</sup>, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que será acompanhada da Exposição de Motivos e do competente Projeto de Lei Complementar. No que se refere à Exposição de Motivos em Mensagem Propositiva do Chefe do Poder Executivo, assenta-se como justificativa para a propositura para além das fundamentações expostas nas cenas antecedentes, que:

Ponto 1. A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), por meio da Lei nº 13.465, de 2017, constitui política pública imprescindível para a concretização da função social da propriedade e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma indicada na Constituição Federal. Consiste na adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para incorporação dos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, garantindo a segurança da posse e a permanência dos moradores no local.

---

<sup>747</sup> Art. 83 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: I – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

Ponto 2. Sabe-se que a Lei Orgânica do Município de Fortaleza prioriza o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas com as necessidades da população de baixa renda e que promovam a melhoria da condição social dos assentamentos precários existentes na cidade. Dessa forma, prevê a urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda como um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano do Município de Fortaleza, expresso no art. 191, inciso I da Lei Orgânica.

Ponto 3. Nessa perspectiva, o art. 238 da Lei Orgânica Municipal define que a política habitacional do Município de Fortaleza deverá priorizar os programas voltados para atender a população de baixa renda, sendo constituída primordialmente pela urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares.

Ponto 4. O Estatuto da Cidade que consiste no marco jurídico de maior importância para a política de desenvolvimento urbano, dispõe em seu art. 31 que os recursos auferidos com os instrumentos de outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso serão empregados no atendimento das finalidades previstas no art. 26, dentre as quais se destaca a regularização fundiária, que ocupa posição de destaque, evidenciando o interesse do legislador em priorizar os investimentos públicos nessa área.

Ponto 5. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009), por sua vez, seguindo a lógica do Estatuto da Cidade, estabelece no art. 223, inciso I, que as receitas oriundas da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso serão aplicadas na regularização fundiária, novamente alçada a maior posição pelo legislador.

Ponto 6. Entretanto, embora exista amplo arcabouço normativo que assegura a destinação de recursos públicos para a regularização fundiária de assentamentos irregulares, o Município de Fortaleza ainda conta com um grande passivo social em situação de irregularidade fundiária. Segundo dados oriundos da atualização dos dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), promovida pelo Fortaleza 2040 em 2019, o Município conta com 856 assentamentos precários, onde residem aproximadamente 271.539 famílias, o que representa o índice de 41,6% da população inserida em condição de irregularidade.

Ponto 7. Dessa forma, observa-se que, não obstante a legislação municipal priorize os investimentos da política urbana e habitacional na regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda, os recursos públicos, oriundos da outorga onerosa de direito de construir e da

outorga onerosa de alteração de uso, não foram suficientes para debelar o déficit habitacional do Município de Fortaleza. Em grande medida, a situação justifica-se pela utilização dos recursos citados em outras políticas prioritárias, como na urbanização de áreas carentes de equipamentos urbanos. Assim, faz-se necessária uma vinculação maior dos recursos públicos citados que assegure, de fato, seu investimento em programas de Regularização Fundiária Urbana.

Ponto 8. Acrescenta-se a isso o desmonte das políticas urbanas no âmbito do Governo Federal, que desconstruiu os programas de habitação de interesse social, reduzindo substancialmente os repasses de recursos públicos para investimento dos Estados e Municípios na Regularização Fundiária Urbana de assentamentos informais. Assim, vive-se um momento político de escassez de recursos públicos federais destinados para o desenvolvimento da política urbana e, sobretudo, para a regularização fundiária, fragilizando os programas locais e agravando a situação da população de baixa renda.

Ponto 9. Diante desse contexto, é indispensável que o Município de Fortaleza, por meio do aproveitamento dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação local, crie mecanismos para transferir recursos públicos para programas prioritários como a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Assim, espera-se que a municipalidade seja capaz de recuperar os investimentos públicos e concretizar o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, na forma indicada no art. 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade.

Ponto 10. Isso posto, este Projeto de Lei Complementar tem como objetivo vincular as receitas oriundas da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso à Política Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), integralizando-os ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Sobre a espécie de lei que acompanhará a Mensagem Propositiva, afirma-se que se elegeu a “Lei Complementar”<sup>748</sup> como aquela que melhor atende aos propósitos da mudança legislativa que versa sobre a vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) no Município de Fortaleza Ceará. De fato, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza não inclui no rol das leis

---

<sup>748</sup> Art. 45 – O processo legislativo compreende a elaboração de: (...) II – leis complementares à Lei Orgânica da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

que obrigatoriamente deveriam ser editadas mediante Lei Complementar<sup>749</sup>, mas a sua não inclusão não invalida a possibilidade de inserir a norma jurídica em comento dentre as Leis Complementares municipais de Fortaleza. Essa escolha, para além de garantir uma força legislativa, por conta da maior complexidade do processo legislativo<sup>750</sup> das Leis Complementares em relação às Leis Ordinárias, resulta no fato de que a norma em proposta altera dispositivos expressos de outras Leis Complementares.

Por sua vez, sobre a estrutura do Projeto de Lei Complementar que acompanhará a Mensagem Propositiva do Chefe do Poder Executivo de Fortaleza, seguindo os ditames da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, a proposta apresenta as três partes<sup>751</sup> que caracterizam uma norma jurídica: a) parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; b) parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e c) parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Em resumo, sobre os componentes da parte preliminar do Projeto de Lei Complementar em análise, apresenta-se o seguinte texto:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, de \_\_de\_\_de \_\_.

Dispõe sobre a destinação de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso para a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e altera a Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, e a Lei Complementar nº 9132, de 18 de dezembro de 2006.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Com efeito, apresenta-se a espécie da norma proposta, no caso Lei Complementar, posteriormente elenca a ementa da norma, no caso o que se propõe a disciplinar e as normas jurídicas que serão afetadas diretamente pela nova norma que se apresenta, por fim anuncia a

<sup>749</sup> Art. 51 – Serão leis complementares, além de outras previstas nesta Lei Orgânica: I – Código Tributário do Município; II – Código de Obras; III – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; IV – Código de Posturas; V – Lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais; VI – Lei Orgânica da Guarda Municipal; VII – Lei orgânica da Procuradoria Geral do Município; VIII – Código Sanitário Municipal; IX – Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos; X – Código de Saúde; XI – Código de Defesa do Meio Ambiente; XII – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

<sup>750</sup> Art. 52 – As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta, observado o mesmo rito de votação das leis ordinárias da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

<sup>751</sup> Art. 3º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

autoridade que detém competência para dar a vigência, nesse caso anuncia-se que a Câmara Municipal<sup>752</sup> tem a competência para apreciar e aprovar a norma e, por sua vez, o Chefe do Poder Executivo detém a competência para sancionar<sup>753</sup> a presente norma jurídica.

Deve-se salientar que a parte preliminar da lei, a despeito de não possuir força normativa e geradora de direito, detém o relevante papel de ajudar a compreensão dos fins da norma que foi editada, a fim de ampliar a irradiação social do texto normativo com o escopo final de gerar uma eficácia social para a norma pretendida.

A ementa ou título da lei, sem dúvida, ajuda a deduzir os motivos e o objeto da norma; presta, em alguns casos, relevante serviço à exegese. Mas nem sempre tal acontece, deparando-se leis em que as rubricas ou ementas se apresentam em contradição manifesta com o conteúdo da lei. E quando se verifica tal conflito óbvio é que a parte dispositiva da lei deve prevalecer, porque é ela que encerra verdadeiramente a parte principal da lei, o seu conteúdo próprio, a sua finalidade específica<sup>754</sup>.

De fato, essa parte preliminar do corpo do Projeto de Lei Complementar está uma inegável sujeição à parte normativa da lei que se apresenta, haja vista que essa detém a força normativa e geradora de direitos e obrigações *erga omnes*. Nessa toada, chega-se à seção normativa do incluso Projeto de Lei Complementar. Em síntese, a norma proposta possui seis artigos, dispostos em duas seções distintas: a) disposições gerais, com seu conteúdo substantivo, com o primeiro artigo do texto indicando o objeto central da lei e o respectivo âmbito de aplicação; por sua vez, o segundo artigo traz a conceituação dos institutos jurídicos observados em todo o texto normativo; por seu turno, o terceiro artigo dispõe sobre percentuais de integralização dos recursos auferidos pelo Município de Fortaleza, com o pagamento de contrapartidas financeiras na outorga onerosa do direito de construir e na outorga onerosa de alteração de uso ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S); b) alteração das legislações existentes para efetivar a norma proposta; no quinto artigo, traz a modificação do dispositivo da Lei Complementar Municipal nº 211, de 22 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb); e, no sexto artigo, apresenta-se a mudança intentada perante dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 9132, de 18 de dezembro de

---

<sup>752</sup> Lei Orgânica Municipal de Fortaleza. Art. 33 – Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município.

<sup>753</sup> Lei Orgânica Municipal de Fortaleza. Art. 53 – Aprovado o projeto de lei, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

<sup>754</sup> OLIVEIRA, J. C. Ferreira de. Lei-Ementa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 65, p. 169-172, 1961, p. 170-171.

2006, que institui o Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP), *in verbis*:

Art. 1º Pela presente Lei, os recursos auferidos pelo Município de Fortaleza com o pagamento de contrapartidas financeiras na outorga onerosa do direito de construir e na outorga onerosa de alteração de uso serão aplicados na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), na forma e nos percentuais indicados nesta Lei.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, consideram-se:

I – Contrapartida financeira: ônus pago pelo beneficiário da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso com a finalidade de compensar e indenizar o Município pela inobservância dos parâmetros e normas de uso e ocupação do solo definidos pela legislação urbanística;

II – Outorga onerosa do direito de construir: instrumento urbanístico pelo qual o Município autoriza a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário;

III – Outorga onerosa de alteração de uso: instrumento urbanístico pelo qual o Município autoriza a flexibilização dos demais parâmetros urbanísticos definidos na legislação ou a alteração do uso previsto para a unidade imobiliária, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário;

IV – Regularização Fundiária Urbana: conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

V – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): a Regularização Fundiária Urbana em que o ocupante é integrante de população de baixa renda, podendo a classificação atingir todo o núcleo urbano informal objeto de regularização ou parcela deste.

Afirma-se que a proposta de Lei Complementar em estudo afigura-se com uma norma jurídica completa, haja vista que apresenta normas de natureza primária e secundária. Como afirmou Paulo de Barros Carvalho:

As duas entidades que, juntas, formam a norma completa, expressam a mensagem deontica-jurídica na sua integridade constitutiva, significando a orientação da conduta, juntamente com a providência coercitiva que o ordenamento prevê para seu descumprimento. Em representação formal:  $D\{(p \rightarrow q) \vee [(p \rightarrow -q) \rightarrow S]\}$ . Ambas são válidas no sistema, ainda que somente uma venha a ser aplicada ao caso concreto. Por isso mesmo, empregamos o disjuntor incluyente (“ $\vee$ ”) que suscita o trilema: uma ou outra ou ambas. A utilização desse disjuntor tem a propriedade de mostrar que as duas regras são simultaneamente válidas, mas que a aplicação de uma exclui a da outra<sup>755</sup>.

As normas primárias contidas na proposta legislativa em estudo vinculam o acontecimento de determinado fato jurídico a um resultado normativo; no caso em apreço, o fato jurídico ocorre no momento em que são “depositados os recursos auferidos pelo Município de Fortaleza com o pagamento de contrapartidas financeiras na outorga onerosa do direito de

<sup>755</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Para uma teoria da norma jurídica: da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária. **Direito e experiência** – um estudo em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, v. 1, 2013, p. 15-16.

construir e na outorga onerosa de alteração de uso”; por sua vez, esse fato jurídico vincula-se ao resultado normativo, no caso a aplicação na política de “Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), na forma e nos percentuais indicados nesta Lei”. A seu turno, a norma secundária contida no Projeto de Lei Complementar ora proposto está balizado no quarto artigo, tendo em vista que traz a natureza coercitiva por incluir expressamente a não observância dos ditames previsto na proposta de Lei Complementar como aquelas condutas tipificadas como crime de responsabilidade atribuída ao gestor público que injustificadamente deixar de empregar os recursos auferidos com a outorga onerosa de direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso na forma e nos percentuais definidos nessa lei. A previsão dessa coercitividade busca supedâneo constitucional no princípio maior da legalidade e em vias estreitas elencam-se as previsões contidas no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, especificamente no inciso XIV do art. 1º.

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

XIV – Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

Nessa linha de pensar, Hálisson Rodrigo Lopes afirma que o Decreto-Lei nº 201 de 1967 imprimiu o cuidado do legislador federal em garantir a efetivação do princípio constitucional da legalidade no âmbito do Poder Público local.

O que se nota é o objetivo de moralizar a aplicação das verbas pública, bem como a obediência aos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, alçou algumas condutas, tidas até então como infrações administrativas, a condições de crimes, tal como já o fizera como em alguns dos incisos I a XV do Decreto-Lei n.º 201/67, em sua redação primitiva<sup>756</sup>.

A seu turno, quando se trata da parte final do Projeto de Lei Complementar ora proposto, traz no último artigo, no caso sétimo artigo, regra de vigência da presente lei, haja vista que opta por indicar que a norma jurídica proposta terá sua eficácia jurídica imediata quando esta tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação”, nos termos do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998.

---

<sup>756</sup> LOPES, Hálisson Rodrigo. Breves considerações sobre os crimes de responsabilidade. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 91, ago., 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10145](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10145). Acesso em: 22. ago. 2022.

#### *4.5.3 Possível impacto da norma jurídica municipal sobre vinculação de receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas à política habitacional de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará*

Em suma, a presente tese, de forma propositiva, defende o entendimento de que a contrapartida obtida pelo Município de Fortaleza, em razão da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, deve ser aplicada de forma exclusiva e escalonada, por um período de 10 anos, na atividade sociourbanística de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), de modo a reduzir proficuamente o déficit habitacional qualitativo.

Ao analisar o impacto da proposta à realidade do Município de Fortaleza, deve-se atentar para dois prismas distintos, mas que se completam para justificar a importância da medida: a) impacto financeiro perante os cofres da fazenda pública municipal; b) impacto social da medida perante o passivo social dos indivíduos de baixa renda encravados em assentamentos precarizados de Fortaleza.

Primeiro, sob a análise do impacto financeiro perante os cofres da fazenda pública municipal, afirma-se que as receitas auferidas a título de contrapartida financeira em processos de Outorgas Onerosas do Direito de Construir aplicadas no Município de Fortaleza entre os anos de 2012 e junho de 2022 arrecadaram um total acumulado de aproximadamente R\$ 25.209.841,30 (vinte e cinco milhões, duzentos e nove mil, oitocentos e quarenta e um reais e trinta centavos). Por sua vez, ao referir-se às receitas advindas das contrapartidas financeiras em processos de concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso em Fortaleza, haja vista que alcançou um total acumulado de R\$ 76.192.997,86 (setenta e seis milhões, cento e noventa e dois mil, novecentos e noventa e sete reais e oitenta e seis centavos) no período de 2016 a julho de 2022. Dessa forma, pode-se constatar que as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza resultou uma receita total de R\$ 101.402.839,00 (cento e um milhões, quatrocentos e dois mil, oitocentos e trinta e nove reais) no período de 2012 a julho de 2022.

Sobre as futuras receitas auferidas com as contrapartidas em Outorgas Onerosas do Direito de Construir, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital da Secretaria do Urbanismo e Meio de Fortaleza<sup>757</sup>, foi executado um estudo sobre a projeção dessas futuras

---

<sup>757</sup> FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022**. Canal Urbanismo e

receitas no período imediatamente posterior à vigência da proposta de Lei Complementar em estudo, em hipótese, iniciando em 2023 e findando-se 2032. Nessa linha de pensar, como método estatístico, frisa-se que os valores foram integralmente analisados, segundo metodologia de Box & Jenkins<sup>758</sup>, tendo em vista o desconhecimento da existência de variáveis exógenas correlacionadas<sup>759</sup>. Diante disso, para a série OODC, foi ajustado um modelo do tipo SARIMA (2,1,0) (0,0,1) de *lag* 5. Por sua vez, para a série OOAU, foi ajustado um modelo do tipo SARIMA (0,0,0) (1,0,0) de *lag* 3. Ressalte-se que, em ambos os casos, os dados foram projetados a um horizonte de 10 passos ( $h=10$ ) em três cenários: central, pessimista e otimista. Frisa-se, por fim, que a limitação do método aos dados, tendo em vista que os valores históricos de “ $n=11$ ” para a série OODC e “ $n= 7$ ” para OOAU, limitam a segurança das projeções em passos logos ( $h>3$ ), conforme Gráficos e Quadros apresentados no Apêndice desta tese.

Em análise aos números da projeção das receitas auferidas com as contrapartidas em processo de concessão de Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) para os próximos anos de 2022 a 2023 no Município de Fortaleza, evidencia-se que, dentro de um “Cenário Padrão”, as receitas podem chegar a um montante de R\$ 145.091.215,45 (cento e quarenta e cinco milhões, noventa e um mil, duzentos e quinze reais e quarenta e cinco centavos). De outro lado, inserido em um “Cenário Otimista”, que identifica a potencialidade das cidades e entende que a cidade de Fortaleza está passando pela Revisão do Plano Diretor local, com possibilidades de aprimorar o planejamento urbano da capital cearense; com isso, será possível otimizar os instrumentos urbanísticos, dentre eles OODC e OOAU; por tais motivos, os números desse cenário otimista têm a monta de R\$ 211.617.268,18 (duzentos e onze milhões, seiscentos e dezessete mil, duzentos e sessenta e oito reais e dezoitos centavos). Por sua vez, dentro de um “Cenário Pessimista”, os números apontam para uma receita no montante de R\$ 78.565.162,74 (setenta e oito milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil reais, cento e sessenta e dois mil reais e setenta e quatro centavos). Fica

---

Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>758</sup> BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M.; REINSEL, G. C. **Time series analysis** – forecasting and control. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliff, 1994.

<sup>759</sup> A variável-instrumento é uma variável exógena ou uma constante paramétrica passível de controle pelo planejador, mas cujo nível ótimo torna-se uma incógnita que dependerá dos valores requeridos pelas variáveis-metas. Os modelos normativos de metas fixas são aqueles em que são conhecidos os valores para as variáveis endógenas selecionadas como metas. Nos modelos de metas flexíveis, essas variáveis entram numa função objetiva, a qual se deseja otimizar. Um princípio básico dos modelos de metas fixas é que não se pode estabelecer um número de objetivos maior do que o número de instrumentos de que dispõe. In: SOUZA, Mário Romero Pellegrini et al. Fatores determinantes do crescimento das regiões: um processo de mensuração. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 57-71, jul./dez., 2007, p. 61.

mais do que evidente a potencialidade dos instrumentos da Outorga Onerosa Urbanísticas do Direito do Construir e de Alteração de Uso do Solo no Município de Fortaleza como mecanismo de recuperação da mais-valia fundiária urbana e sua capacidade de ser redistribuída perante a população mais carente do Município alencarino.

No que lhe concerne, ao adentrar nas nuances sobre o impacto social da medida perante o passivo social dos indivíduos de baixa renda encravados em assentamentos precarizados de Fortaleza, afirma-se que, para firmar um possível resultado da medida proposta, passar-se-á a considerar os cerca de 145 mil imóveis de interesse social<sup>760</sup> passíveis de regularização fundiária, segundo o Plano Fortaleza 2040, para efeito do público a ser alcançado. Por outro lado, utilizar-se-ão como referência financeira os valores aplicados ao Contrato Administrativo nº 4/2015<sup>761</sup> vigente celebrado entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), e teve como contratada a empresa Damasceno e Rocha Advogados Associados, inscrita no CNPJ nº 17.886.840/0001-04, cujo objeto da licitação foi para “contratação de empresa para prestação de serviços técnicos para execução das ações de regularização fundiária da comunidade bom sucesso, compreendendo atividades jurídicas, urbanísticas e sociais para entrega do título de domínio dos imóveis”, com os objetivos específicos a serem alcançados: a) elaborar metodologia de intervenção em regularização fundiária para a área de intervenção, estando esta sujeita a modificações conforme realidade da comunidade, contemplando a participação dos moradores ao longo do processo; b) realizar ações de participação comunitária de modo a que os moradores compreendam e se apropriem do processo de regularização fundiária a ser desenvolvido na comunidade, envolvendo-os no projeto; c) sensibilizar as famílias, enquanto partícipes do processo, acerca da importância do combate à especulação imobiliária; d) Promover a articulação das diversas instituições envolvidas na intervenção do Projeto, de modo a integrar as ações realizadas na área. Em suma, transacionou-se a prestação de serviços técnicos para a execução das ações de regularização fundiária de 310 (trezentas e dez) unidades habitacionais de interesse social, que compõem a comunidade Bom Sucesso, compreendendo atividades jurídicas, urbanísticas e sociais para entrega do título de domínio dos imóveis, contando com o preço global de R\$ 275.797,17 (duzentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e sete reais

---

<sup>760</sup> O Plano Fortaleza 2040 atribui como meta de regularização 145.601 habitações de interesse social. In: FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**: equidade social, territorial e econômica, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

<sup>761</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Processo Licitatório nº P453113/2015**. 2015. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/41df30e8-f789-41a6-ad5a-3d34177f894e;1.1&numero=15663>. Acesso em: 22 ago. 2022.

e dezessete centavos). Diante desse cenário contratual, retirou-se o valor unitário para realização do processamento da Reurb-S no Município de Fortaleza, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) por unidade imobiliária regularizada. Não se incluem nesse custo as obras de infraestrutura essenciais e a remoção de famílias residentes em imóvel não elegível para regularização por não atender às condições mínimas de habitabilidade ou por estar encravado em área que por suas características ambientais ou de elevado risco não permitam a permanência naquele imóvel; todas as possibilidades listadas deverão ser custeadas pelas demais fontes de receita municipal ou dos demais entes da federação.

A partir das razões expostas, sobre o impacto financeiro e social a partir da projeção de sua execução para o próximo decênio (2023-2032) e utilizando os valores aplicados aos processos de Reurb-S na cidade de Fortaleza, por fim ao passivo social a ser debelado, em um cenário de ótimo administrativo, que se traduz no “campo da absoluta observância das regras legais ao entendimento de que é no atendimento dos interesses subjacentes à Administração Pública que reside o ponto otimizado da atuação administrativa”<sup>762</sup>, conclui-se que ao final da próxima década, no caso 2032, o Município de Fortaleza promoverá acesso ao direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). No Cenário Padrão, *in verbis*:

- a) na primeira fase (2023-2024), serão aplicados 100% (cem por cento) do recurso, no caso R\$26.488.875,66 (vinte e seis milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e seis centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 29.774 (vinte e nove mil e setecentos e setenta quatro) famílias de baixa renda, que simboliza 20,5% (vinte inteiros e cinco décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- b) na segunda fase (2025-2028), serão aplicados 60% (sessenta por cento) do recurso<sup>763</sup>, no caso R\$35.150.332,11 (trinta e cinco milhões, cento e cinquenta mil, trezentos e trinta e dois reais e onze centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 40.633 (quarenta mil e seiscentos e trinta e três) famílias de baixa renda, que simboliza 28,02% (vinte e oito inteiros e dois centésimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- c) na terceira fase (2029-2032), serão aplicados 40% (quarenta por cento) do recurso<sup>764</sup>, no caso R\$22.886.184,37 (vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e seis mil e cento e oitenta e quatro reais e trinta e sete centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta

<sup>762</sup> BENZ, Paulo André; SICSÚ, Abraham Benzaquen. Eficiência nas organizações públicas e gestão do conhecimento: otimizando sistemas. **Gestão Pública: práticas e desafios**, v. 1, n. 2, nov., 2010, p. 7.

<sup>763</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Padrão, no período de 2025 a 2028, foi de R\$ 60.250.536,88 (sessenta milhões, duzentos e trinta e seis mil reais e oitenta e oito centavos).

<sup>764</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Padrão, no período de 2029 a 2032, foi de R\$ 57.215.460,93 (cinquenta e sete milhões, duzentos e quinze mil reais e quatrocentos e sessenta centavos).

e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 25.724 (vinte e cinco mil e setecentos e vinte quatro) famílias de baixa renda, que simboliza 17,7% (dezessete inteiros e sete décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);

Com efeito, no “Cenário Padrão” de receitas das contrapartidas em OODC e OOAU aplicados à Reurb-S, identifica-se que 66,4% (sessenta e seis inteiros e quatro décimos por cento) do total de famílias de baixa renda, no caso 96.280 (noventa e seis mil, duzentas e oitenta), tiveram seu acesso ao direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). Apesar de esse passivo social, nesse cenário, não ter sido completamente debelado, constata-se que uma parcela importante dele foi atendida e os demais serão atendidos nos anos subsequentes, haja vista que a proposta fixa em 40% (quarenta por cento) das receitas auferidas das contrapartidas em OODC e OOAU permanecerão destinadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, vinculado à Política de Reurb-S no Município de Fortaleza.

Por sua vez, ao analisar o “Cenário Otimista” aplicado às receitas de OODC e OOAU destinadas à Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), tem-se os seguintes resultados:

- a) na primeira fase (2023-2024), serão aplicados 100% (cem por cento) do recurso, no caso R\$36.795.868,25 (trinta e seis milhões, setecentos e noventa e cinco mil, oitocentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 41.359 (quarenta e um mil e trezentos e cinquenta e nove) famílias de baixa renda, que simboliza 28,5% (vinte e oito inteiros e cinco décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- b) na segunda fase (2025-2028), serão aplicados 60% (sessenta por cento) do recurso<sup>765</sup>, no caso R\$51.693.842,68 (cinquenta e um milhões, seiscentos e noventa e três mil, oitocentos e quarenta e dois reais e sessenta e oito centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 58.105 (cinquenta e oito mil e cento e cinco) famílias de baixa renda, que simboliza 40,07% (quarenta inteiros e sete centésimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- c) na terceira fase (2029-2032), serão aplicados 40% (quarenta por cento) do recurso<sup>766</sup>, no caso R\$35.454.998,18 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e noventa e oito reais e dezoito centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 39.864 (trinta e nove mil e oitocentos e sessenta e quatro) famílias de baixa renda, que simboliza 27,5%

<sup>765</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Otimista, no período de 2025 a 2028, foi de R\$ 86.156.404,47 (oitenta e seis milhões, cento e cinquenta e seis mil, quatrocentos e quatro reais e quarenta e sete centavos).

<sup>766</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Otimista, no período de 2029 a 2032, foi de R\$ 88.664.995,46 (oitenta e oito milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais e quarenta e seis centavos).

(vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);

No “Cenário Otimista” de receitas das contrapartidas em OODC e OOAU aplicados à Reurb-S, identifica-se que 96,07% (noventa e seis inteiros e quatro centésimos por cento), do total de famílias de baixa renda, no caso 139.301 (cento e trinta e nove mil, trezentos e um), tiveram seu acesso ao direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). Por tal motivo, afirma-se que nesse cenário o passivo social identificado no Plano Fortaleza 2040 restaria praticamente debelado no decênio seguinte após a vigência da proposta legislativa em estudo. Como se observa, a proposta fixa em 40% (quarenta por cento) do total das receitas auferidas das contrapartidas em OODC e OOAU sendo destinadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, vinculado à Política de Reurb-S no Município de Fortaleza, que nesse cenário poderá ser implementado para ampliar as possibilidades dispostas aos territórios anteriormente marcados pela desvalia fundiária, passando para um ambiente de prosperidade urbana.

Por fim, ao analisar o “Cenário Pessimista” aplicado às receitas de OODC e OOAU destinadas à Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), tem-se os seguintes números:

- a) na primeira fase (2023-2024), serão aplicados 100% (cem por cento) do recurso, no caso R\$16.181.883,09 (dezesseis milhões, cento e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e três reais e nove centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 18.188 (dezoito mil e cento e oitenta e oito) famílias de baixa renda, que simboliza 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- b) na segunda fase (2025-2028), serão aplicados 60% (sessenta por cento) do recurso<sup>767</sup>, no caso R\$21.970.411,94 (vinte e um milhões, novecentos e setenta mil, quatrocentos e onze reais e noventa e quatro centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 24.695 (vinte e quatro mil e seiscentos e noventa e cinco) famílias de baixa renda, que simboliza 17,03% (dezessete inteiros e três centésimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);
- c) na terceira fase (2029-2032), serão aplicados 40% (quarenta por cento) do recurso<sup>768</sup>, no caso R\$10.306.370,56 (dez milhões, trezentos e seis mil, trezentos e setenta reais e cinquenta e seis centavos), que utilizando a previsão do custo por unidade, no caso R\$ 889,66 (oitocentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), resulta-se em aproximadamente em 11.584 (onze mil e quinhentos e oitenta

---

<sup>767</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Pessimista, no período de 2025 a 2028, foi de R\$ 36.617.353,24 (trinta e seis milhões, seiscentos e dezessete mil, trezentos e cinquenta e três reais e vinte e quatro centavos).

<sup>768</sup> O total da projeção das receitas (OODC e OOAU), no Cenário Pessimista, no período de 2029 a 2032, foi de R\$ 25.765.926,41 (vinte e cinco milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, novecentos e vinte e seis reais e quarenta e um centavos).

e quatro) famílias de baixa renda, que simboliza 7,9% (sete inteiros e nove décimos por cento) do total do passivo social dispostos a Fortaleza (Ceará);

A seu turno, no “Cenário Pessimista” de receitas das contrapartidas em OODC e OOAU aplicadas à Reurb-S, identifica-se que 37,7% (trinta e sete inteiros e sete centésimos por cento) do total de famílias de baixa renda, no caso 54.665 (cinquenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e cinco), tiveram seu acesso ao direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). De fato, apesar de o passivo social, nesse cenário, não ter sido debelado de forma satisfativa, constatou-se que uma parcela importante dele foi atendida e os demais serão atendidos nos anos subsequentes, seja por outras fontes de financiamento da Política de Regularização Fundiária ou por esta fonte de financiamento, de forma contínua e sedimentada, haja vista que a proposta fixa em 40% (quarenta por cento) do total das receitas auferidas das contrapartidas em OODC e OOAU permanecerão destinadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, vinculado à Política de Reurb-S no Município de Fortaleza.

Por todas as expostas acima, frise-se, por fim, que em qualquer dos cenários apresentados estar-se-á a primar pela efetivação do direito à moradia digna, por meio da Reurb-S, que por sua vez encontra supedâneo na necessidade e emergência em promover uma ampla e irrestrita justiça social urbana, em que os recursos serão capturados na “Cidade Oficial” e redistribuídos ordenadamente na “Cidade Real”.

A partir dos dados disponíveis da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, constatou-se que os recursos advindos das contrapartidas em processos de Outorga Onerosa Urbanística do Direito de Construir e de Alteração de Uso no Município de Fortaleza, no período de 2012 a julho de 2022, dentre as possibilidades constantes nos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade e dos incisos do art. 223 do PDPFor/2009, foram destinados massivamente a projetos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes e proteção de áreas de interesse ambiental. Assim, os mais R\$ 100 milhões de reais gerados pelas OODC e OOAU destinaram-se a esses interesses da municipalidade. Constatou-se, ainda, que nesse período (2012-2022) não fora aprovado e assim não fora implementado nenhum projeto que objetive a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, em especial que promova a regularização fundiária no Município de Fortaleza. De fato, os projetos apoiados pelas verbas provenientes das OODC e OOAU tiveram relevância perante a comunidade encravada nas áreas de influência direta e indireta aos projetos aprovados, haja vista que geograficamente foram encravados em áreas de maior vulnerabilidade social.

Defende-se que o direito à moradia digna, por meio da regularização fundiária para população de baixa renda, afigura-se como “direito social de alta grandeza”, como exposto nas cenas antecedentes, pois está diretamente ligado às bases fundantes do Estado Democrático de Direito brasileiro, haja vista que se funda na efetivação da cidadania urbana<sup>769</sup>, na dignidade da pessoa urbana<sup>770</sup>. Outrossim, o direito à moradia digna, por meio da Reurb-S, se constitui como expressão dos objetivos esculpido na Carta Política através da construção de uma sociedade livre, justa e solidária<sup>771</sup>, orientada a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais das cidades<sup>772</sup>, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>773</sup>. De igual modo, garantir o acesso ao direito à moradia digna, por meio da Regularização Fundiária Urbana a pessoas de baixa renda, se constitui como efetivação da função social da propriedade urbana e da função social da cidade.

A rigor, a proposta defendida nesta tese tem o condão de mudar o pêndulo da governança urbana e gerar uma ambiência de justiça social urbana capaz de garantir e ampliar as capacidades dos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica que foram relegados por anos pelo aparato estatal, traduzido em um efetivo planejamento urbano e controle dos usos do solo. De fato, a esses atores urbanos encravados nos assentamentos precários e expostos às mais diversas mazelas sociais foi negado o *minimum minimorum* para se ter uma vida com dignidade. Assim, foi cerceado o acesso ao patamar mínimo civilizatório. Em conclusão, esses atores urbanos encravados nos assentamentos precários e expostos às mais diversas mazelas sociais foram tolhidos do direito a sonhar e de furar as estatísticas internacionais que evidenciam que o “elevador social brasileiro está quebrado”<sup>774</sup>. As ferramentas para consertar essa situação estão postas aos decisores políticos, no caso a “caixa de ferramentas” dos instrumentos urbanísticos, dentre esses as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S); basta saber se esses mesmos decisores políticos têm a vontade de consertar esse problema e gerar uma emancipação do cidadão urbano.

---

<sup>769</sup> Art. 1º, inciso II, c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>770</sup> Art. 1º, inciso III, c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>771</sup> Art. 3º, inciso I, c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>772</sup> Art. 3º, inciso III, c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>773</sup> Art. 3º, inciso IV, c/c Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

<sup>774</sup> OECD. **A broken social elevator?** How to promote social mobility. OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/social-mobililty-2018-BRA-PT.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

#### **4.6 Imprescindibilidade da garantia da gestão democrática da cidade e efetivo controle social das receitas das Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU) e do investimento na política habitacional municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social**

A sociedade encontra-se em constante transformação, pois as circunstâncias e as pessoas estão sempre mudando conforme a delimitação temporal e espacial. Essas mudanças pedem uma atualização das instituições a fim de que se preparem para as transformações decorrentes. Assim, deve-se buscar a efetivação das garantias e dos direitos nesse processo, proporcionando dignidade e inclusão aos indivíduos a partir de suas particularidades.

É dever do Estado prestar assistência de forma inclusiva, para atender às reais necessidades de cada integrante, de forma precisa e clara, fomentando o desenvolvimento social. Desse modo, com base no apresentado, a sociedade tem sua responsabilidade prioritariamente destinada para que seus cidadãos tenham condições de escolha e desenvolvam suas capacidades. Por certo, isso ocorre porque o ato de escolher desenvolve nos indivíduos o exercício de suas capacidades, explicitando seus interesses e compromissos com a sociedade, bem como com o meio ambiente e com as gerações futuras. O contexto em que vivem, com suas particularidades, e as oportunidades que são disponibilizadas influenciam essas escolhas.

De fato, o bem-estar dos cidadãos abrange diversas dimensões; em conexão com a qualidade da liberdade está o valor que ela oferece, ao proporcionar as condições para que todos exerçam influência na organização social e façam escolhas que levem à realização individual e à integração com seu meio. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade de 2001 elenca diretrizes básicas que deverão ser observadas pelo Poder Público, quando da elaboração das políticas urbanas, notadamente quanto à salvaguarda da gestão democrática da cidade. Assim sendo, resta defeso aos gestores públicos obstaculizar a efetiva participação e colaboração cidadã nos diversos instrumentos de planejamento da cidade<sup>775</sup>.

Essa visão se acentua por meio da preconização do Princípio Democrático e da Soberania Popular, corolários do Estado Democrático de Direito, haja vista que a Constituição deve ser encarada como filtro e balizador de todas as normas infraconstitucionais<sup>776</sup>. Com efeito, as

---

<sup>775</sup> SANTOS, Larissa Dias Puerta dos; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. O IPTU progressivo como instrumento de política urbana: análise dos dados elaborados no Município de São Paulo. **Direito Público**, [S.l.], v. 15, n. 87, ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2897>. Acesso em: 6 abr. 2022.

<sup>776</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

normas que dissertem sobre a política de desenvolvimento e expansão urbana, que dão efetividade ao bloco de direitos difusos instituídos para proporcionar à função social da cidade, devem ser erguidas sobre uma pilastra mestra, a efetiva participação popular.

Fica evidente que a gestão democrática da cidade não pode ser verificada de maneira simplista ou ainda considerada “mera formalidade”, mas sim como farol a ser perseguido por todos que querem construir uma cidade conectada com o sentimento de pertencimento e de democracia material. Em sentido mais estrito, os instrumentos elencados no art. 43 do EC de 2001 não representam a totalidade dos meios dispostos a dar “vez e voz” aos indivíduos urbanos, mas rol exemplificativo dos mecanismos, testados até o início deste século, que se encontram predispostos a dar, minimamente, ao cidadão a condição de expor os problemas e apontar soluções da vida urbana.

Deve-se registrar que, a despeito de variados modais de interações sociais, o planejamento urbano brasileiro, ainda tão marcado pela chaga social da desigualdade (social, cultural e econômica), não pode se afastar das discussões presenciais, seja nos debates territoriais ou ainda nos grupos temáticos, pois a gestão democrática da cidade necessita da construção “de perto e de dentro”, a fim de captar as problemáticas e potencialidades de cada porção da cidade, por meio do olhar do “cidadão urbano”<sup>777</sup>.

Com isso, os gestores políticos municipais, quando da execução de políticas de desenvolvimento urbano, no caso que se relaciona aos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e da Alteração de Uso e dos instrumentos de Regularização Fundiária, devem proporcionar ambientes reais e convidativos para a participação popular, notadamente as audiências públicas e debates que congreguem a mais ampla representatividade das forças sociais; do mesmo modo, os indivíduos urbanos de maneira geral. Outrossim, deve-se atentar para criar e ampliar os meios informacionais, bem como proporcionar o acesso amplo e irrestrito de todos os produtos advindos dessa construção colaborativa da cidade.

Aliam-se a isso, com o escopo de complementar tal conceituação, os esforços minimamente necessários: (a) à instituição de organismo participativo, apto a congrega

---

<sup>777</sup> MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 mar. 2022.

representantes do Poder Público e da sociedade civil institucionalizada ou não, de forma paritária, habilitados a propor, acompanhar e fiscalizar todas as fases de revisão do plano diretor municipal; (b) à contratação de estudos preliminares objetivando o diagnóstico científico das áreas rurais, ambientais e construídas, bem como que revelem e discriminem as variadas idiossincrasias dos territórios, prioritariamente as áreas mais vulneráveis da polis.

Como se observa, a gestão democrática da cidade caracteriza-se como instituto fundante do planejamento, execução e fiscalização das políticas de desenvolvimento urbano; assim sendo, é defeso aos gestores públicos municipais a criação de óbices à efetiva participação popular e o controle social das ações que importem a garantia do direito à cidade. De igual forma, afirma-se a obrigatoriedade à formatação de ambientes participativos que conclamam a população a repensar e a definir como viver melhor na cidade. A população deve conhecer as leis orçamentárias, entender a priorização da destinação de recursos que sejam capazes de solucionar os problemas da efetivação dos direitos sociais e da garantia de gozo de um patamar mínimo civilizatório<sup>778</sup>, bem como capazes de ampliar as potencialidades dos mais diversos espaços urbanos que compõem a cidade<sup>779</sup>.

Um dos princípios jurídicos fundamentais e estruturais dos instrumentos urbanísticos sob estudo é, segundo Toshio<sup>780</sup>, o princípio do desenvolvimento urbanístico em conformidade com o Plano Diretor local, significando que o desenvolvimento e a evolução urbanística não podem ser deixados ao respectivo “crescimento natural”; antes, devem ser ordenados e disciplinados pelos planos urbanísticos e previstos na lei. Nesse sentido, a Reurb, em especial a Reurb-S, é uma forma de realização prática desse princípio. Além de proporcionar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes menos favorecidos socialmente, a regularização fundiária é um instrumento fundamental para o desenvolvimento da economia e de combate à pobreza, pois há um investimento na melhoria dos imóveis e no acesso a financiamentos menos onerosos.

---

<sup>778</sup> POMPEU, Gina. A crise do estado social e o escopo do estado e das instituições nos países da lusofonia. In: POMPEU, Gina; SANTIAGO, Nestor; MONTE, Mario (Coords.). **Dignidade humana e desenvolvimento social – justiça, crescimento econômico e sustentabilidade**. 6º Congresso Internacional de Direito da Lusofonia. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, p. 46-80, 2019, p. 50-53.

<sup>779</sup> RIBAS, Caroline Leal. Equilíbrio democrático e controle social: o controle dos atos de gestão da administração pública por meio da participação popular. **Direito Público**, [S.l.], v. 12, n. 64, ago. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2398>. Acesso em: 6 abr. 2022.

<sup>780</sup> TOSHIO, Mukai. **Planejamento e Direito Urbanístico**, p. 285. Disponível em: <https://www.caugo.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Toshio-Mukai-Planejamento-e-direito-urbanistico.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

A Reurb-S é um processo que demanda a atuação de múltiplos atores, sociais e públicos, não se limitando às questões jurídicas, mas também promovendo uma intervenção política e urbanística a fim de que se realizem os objetivos de regularização do assentamento e de titulação de seus ocupantes. De fato, as áreas ou assentamentos irregulares exprimem uma precariedade na prestação dos serviços públicos essenciais, ocorrendo uma urbanização desordenada e densa com a ocupação de uma parcela da população com menor nível de instrução, em terrenos irregulares ou muitas vezes localizados em áreas de preservação ambiental. Esse cenário dificulta a prestação de serviços básicos, a acarretar impactos sociais e econômicos.

Assim, visando a uma gestão democrática da cidade, a desburocratização e a simplificação dos procedimentos estão entre as principais vantagens da Reurb, enquanto processo de intervenção pública, buscando maior participação dos entes públicos e respeitando a segurança jurídica na materialização do direito à moradia digna. A rigor, a Reurb-S é um processo conduzido com a colaboração entre o Poder Público e a população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva “legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto”<sup>781</sup>. Nesse sentido, a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) é uma política pública necessária ao resgate da cidadania, retomando o enfoque das capacidades, baseado no que as pessoas são capazes de fazer e de ser, visando ampliar suas garantias em prol da realização digna de suas necessidades. Uma sociedade democrática e sustentável faz uma sociedade justa.

Conforme Nussbaum<sup>782</sup>, as necessidades humanas devem ser atendidas e ponderadas, pois só a partir disso é possível iniciar um processo de inclusão e concretização da justiça social, devendo ter sua dignidade respaldada por um mínimo de capacidade para suprir as deficiências do contrato social. Assim sendo, a gestão democrática das cidades é uma ferramenta que viabiliza a participação popular e também de associações representativas, diante da pluralidade social, em múltiplos setores da comunidade, como na elaboração de programas e projetos que tratam da expansão do espaço urbano.

---

<sup>781</sup> AFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: **Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Ministério das Cidades. 2007, p. 78.

<sup>782</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

Ela é, desse modo, uma ação de efetivação democrática, com base nos mecanismos do Estatuto da Cidade, que buscam implementar a dignidade da pessoa humana. As pessoas que vivem nas cidades devem dispor de condições primordiais para interagir com o meio, participar de debates e consultas públicas.

Em razão dessas peculiaridades, a gestão democrática das cidades deve ser posta em prática; uma realidade assegurando a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”<sup>783</sup>, para se chegar a uma urbanização justa e equânime. A cidade deve ser vista a partir da perspectiva de fomento da justiça social e da igualdade como uma questão política, ou seja, “mudar a cidade é uma tarefa coletiva. [...] O planejamento e a gestão urbanas, por tudo isso em face de tudo isso, são, no sentido mais profundo possível, políticos, ou um conhecimento técnico-científico mobilizado para alterar constelações de poder”<sup>784</sup>.

Em síntese, na gestão democrática das cidades, os valores estabelecidos como elementares pela sociedade devem preponderar, passando necessariamente pelos desdobramentos inerentes ao princípio da dignidade humana, sem o qual não há justiça. À luz da verdade, o distanciamento dos cidadãos das decisões sobre o ambiente urbano eleva as possibilidades de corrupção, ou seja, de que as verbas públicas sejam usadas para fins privados dos gestores públicos eleitos, com prejuízo da prestação coletiva dos serviços públicos, o que afeta as possibilidades de uma vida digna por grande parte da população.

Nessa linha de pensar, Bobbio<sup>785</sup> explica que o problema não é filosófico, mas jurídico e, em um sentido mais amplo, político. “Não se trata de saber quais e quantos são estes direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam violados”.

Realmente, a marginalização, a desconsideração com a história e com a cultura dos cidadãos, bem como a ilegal exposição do indivíduo ao meio ambiente desequilibrado, representa claro descumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, tanto desta

---

<sup>783</sup> Art. 2º, inc. II do Estatuto da Cidade.

<sup>784</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 518-532.

<sup>785</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 25.

quanto das futuras gerações. É necessário que os agentes políticos busquem a gestão democrática, englobando o direito do cidadão de participar dos processos de decisões acerca do ambiente urbano.

Com efeito, trata-se de um trabalho em conjunto. É essencial que o Poder Público tenha vinculação às proposições estabelecidas no Estatuto da Cidade com respeito à gestão democrática, devendo ser rejeitados os comportamentos que visam benefício individual dos responsáveis, sem considerar a coletividade. É imprescindível, também, a atuação da população no sentido de exigir a efetividade das normas legais.

Por certo, as normas do ordenamento jurídico que proclamam a necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, artístico e urbano perdem eficácia se não adotaram mecanismos efetivos para concretizar esta proteção. Assim, são mecanismos de justiça social, pois é justamente no espaço local que se desenvolve a democracia participativa. “O sucesso das políticas públicas, que adotam tecnologias comuns e soluções padronizadas dependerá da capacidade de seus gestores as adaptarem às especificidades locais”. Desse modo é que “a fragmentação dos processos possibilita a participação direta do cidadão em temas relevantes no seu cotidiano, que ao final irão conferir características singulares a determinado território”<sup>786</sup>.

Desse modo, a gestão democrática da cidade funciona como mecanismo de justiça social, de participação e de garantia das capacidades em prol de uma liberdade, para que se tenha, efetivamente, um controle social na aplicação dos instrumentos urbanísticos como a Reurb, objetivando a realização prática da dignidade da pessoa humana. De fato, para que a população consiga participar de forma clara e direta, faz-se necessária uma propagação do conhecimento, com políticas de conscientização e divulgação das etapas inerentes ao processo, para que possam acompanhar o trâmite e verificar se seus direitos estão realmente sendo assegurados e a legislação cumprida.

Ressalta-se, ainda, que esse processo de integração entre o beneficiário e o Estado nos processos de regularização fundiária é imprescindível, pois facilita a efetividade da política pública e envolve todos os atores nas etapas e aprimora a comunicação entre eles, a fim de que se chegue a um maior grau de regularização possível.

---

<sup>786</sup> OLIVEIRA, Cláudia Alves. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 1. p. 180-199.



## CONCLUSÃO

Este trabalho de doutoramento avalia as potencialidades da utilização das receitas auferidas a partir das contrapartidas financeiras advindas dos processos de concessão das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir e de Alteração de Uso do Solo como mecanismo alternativo para apoiar e fomentar o acesso ao direito à moradia digna, por meio das políticas públicas municipais de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), dentro de um escopo maior de criar uma ambiência de ampliação das capacidades dos indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica encravados nas porções do território citadino caracterizados como assentamentos precários no Brasil. De igual modo, estuda a efetivação dos direitos à cidade e à moradia digna, por intermédio das políticas de Regularização Fundiária Urbana à população de baixa renda, esculpidos no texto constitucional de 1988, bem como no Estatuto das Cidades de 2001 e na Lei da Reurb, e sua relação com o processo de favelização brasileiro e a falta de moradia digna com acesso direto aos serviços básicos ligados à dignidade da pessoa humana, corolário do Estado Democrático de Direito brasileiro.

De fato, o direito à moradia digna, por intermédio das políticas de Regularização Fundiária Urbana à população de baixa renda, tem relação direta com a garantia ao patamar mínimo civilizatório do indivíduo sob duas óticas distintas, mas que não podem ser vistas isoladamente: a) componente em si do patamar mínimo civilizatório, pois o direito à moradia digna traduz-se na dignidade humana do cidadão; e b) *locus* onde os direitos e garantias fundamentais são vivenciados ou negligenciados. Nesse sentido, tem o condão de evidenciar a relação entre as conformidades físicas e espaciais do desenho urbano (garantia ao patamar mínimo civilizatório) e os sabores e dissabores da vida nas cidades.

Em certa medida, a construção de cidades justas, resilientes e que oportunizem o aumento do capital humano de sua sociedade apresenta-se aos decisores urbanos como meta, haja vista que a evolução dos anseios sociais e as novas formas de apropriação de políticas públicas e de controle social impõem medidas proativas dos decisores políticos, bem como saiam do discurso fácil e oportunista da “reserva do possível” e passem a imprimir ações disruptivas e criativas

para prover as garantias fundamentais aos indivíduos urbanos, em especial aqueles em vulnerabilidade socioeconômica que se encontram encravados em ambiente que, a despeito de estar no mesmo “mar” que os detentores do capital, estão empilhados em “barcos diferentes”, em que os primeiros se deleitam das benesses do aparato estatal na dita “Cidade Oficial”, enquanto os últimos sofrem os revezes de anos esquecidos e por vezes criminalizados na referida “Cidade Real”.

Esta pesquisa se dedicou a apresentar e estudar os dados referentes à formação e apropriação das porções dos territórios urbanos precarizados, os denominados assentamentos precários e irregulares, que se afiguram como partes da “Cidade Real”, que surgiram e cresceram à margem do planejamento urbano e do competente ordenamento do uso e ocupação do solo, que por anos considerou tão somente a “Cidade Oficial”. Da mesma forma, estudaram-se os diversos atores sociais que permeiam esses núcleos urbanos informais e os dados que retratam as potencialidades perdidas, sobrestadas ou atrofiadas dos indivíduos inseridos nessa ambiência, tendo em vista que as capacidades dos cidadãos nos assentamentos precários recebem os reflexos das multifacetadas formas de desigualdades: de acesso à terra urbanizada, de acesso à moradia digna, de oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, etc. De fato, os dados estudados apontam para uma convergência negativa entre as condições físicas e estruturais dos territórios precarizados e a ocorrência das diversas mazelas urbanas que perpassam os casos de doenças arboviróticas aos casos de mortes violentas. Esse cenário constitui-se como reflexo da ausência e negligência do Estado, que se clarifica na análise da ineficaz política de provisão de habitação à população de baixa renda, nas ações pífias de controle do uso e ocupação solo, na permissividade omissiva do processo de ocupação de áreas de desvalia urbana ou áreas de fragilidade ambiental e de risco iminente, nos números de cobertura das infraestruturas urbana essenciais e na garantia de acesso aos serviços públicos de natureza básica.

Em sentido mais estrito, uma vez constatada tal realidade urbana, a pesquisa encaminhou-se no sentido de investigar a doutrina e a legislação jurídico-urbanística a fim de descobrir soluções efetivamente aplicáveis e capazes de se contrapor aos efeitos perversos das mazelas sociais que eclodem a partir da exclusão de uma área dos fluxos e serviços urbanos oficiais. Primeiramente, constatou-se que a realidade cidadina deve ser compreendida e trabalhada como uma paisagem passível de modificações, mas esse processo deve se adequar, muitas vezes, às marcas do processo de ocupação, o qual, apesar de não respeitar o planejamento urbano prévio,

solidificou-se com o passar do tempo. Adiciona-se a esse ambiente a falta de provisão de habitação adequada, em que, por ausência do aparato estatal, provedor ou fiscalizador, os indivíduos são impelidos a ocupar áreas públicas e privadas para ter acesso minimamente a um “teto sobre suas cabeças”, pois em uma ambiência de precariedades que atingem o território e a unidade imobiliária não se pode invocar como satisfeitas as condições caracterizadoras do direito à moradia digna. Nesse cenário de ocupação e autoconstrução desorientadas, nascem esses territórios que apresentam as mais diversas formas de irregularidades e debilidades, que não se restringem à falta de segurança da posse, mas também alcançam as condições mínimas de habitabilidade, garantia à infraestrutura urbana essencial e acesso a serviços públicos basilares, tais como acesso a saúde, educação, transporte.

Contudo, não se pode partir de um processo de “negação do passivo”, opção feita por anos pelos decisores públicos e indivíduos detentores do capital, ou encarar a questão pelo sofisma de “uma desconstrução total do ambiente construído e uma reconstrução a partir da terra nua”, opção que se apoia em uma urbanificação plena dessas áreas precarizadas, mas se afasta dos contextos socioculturais que conectam os indivíduos que lá residem e o território, bem como despreza a quantidade volumosa de recursos públicos, considerando que o Poder Público municipal caminha em processo de contingenciamento permanente para cumprir com o malfadado Pacto Federativo, que carrega ao ente local um fardo maior de obrigações prestacionais que este pode suportar.

Por todo o exposto, apoia-se na consertação urbana edificada por meio de um programa eficaz de Regularização Fundiária Urbana, notadamente aquele voltado à população de baixa ou nenhuma renda, a Reurb-S, que se afigura como alternativa eficiente que permite garantir a permanência do indivíduo urbano dentro do seu território e mantendo seus laços culturais e afetivos, bem como assegurar o *minimum minimorum* das condições de vida urbana, tanto perante o território quanto à unidade imobiliária regularizada. Assim sendo, esta tese acautelou-se a demonstrar que a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) afigura-se como alternativa mais vantajosa ao Poder Público municipal, por sua economicidade e desburocratização, assim como em face do anseio da população atendida, que encontrará a satisfação do acesso a direitos que foram relegados por anos a fio, notadamente o direito à moradia digna.

Por isso, optou-se pela definição do processo de regularização fundiária como procedimento administrativo a ser priorizado pelo Poder Público, nas suas tentativas de

reordenar o espaço urbano, uma vez que a Reurb preza pela manutenção da população ocupante na localidade em que já fixou raízes sociais e econômicas, trazendo a remoção como *ultima ratio*.

Em razão dessas peculiaridades, para construir uma linha de pensamento e pesquisa capaz de dar sustentáculo para a consecução do objetivo geral, a tese dividiu-se em quatro cenas, com vista a englobar os quatro objetivos específicos: 1. Analisar as nuances que permeiam a formação das cidades e sua evolução histórica e jurídica, bem como identificar a correlação entre a ocupação desordenada da cidade e a ocorrência de mazelas sociais urbanas; 2. Examinar as políticas públicas de conserto urbana, notadamente a política social de Regularização Fundiária Urbana na sua forma plena como mecanismo de empregar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, em especial perante a população de baixa ou nenhuma renda; 3. Investigar as idiosincrasias que cercam os instrumentos urbanísticos de captura da mais-valia fundiária urbana, especificamente as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), que compõem a política de desenvolvimento urbano brasileira; 4. Analisar as potencialidades das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) como mecanismo redistributivo, por meio do financiamento à política municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) aos cidadãos em vulnerabilidade social, notadamente aqueles encravados em área de assentamento precário no Brasil.

Assim sendo, a primeira cena desta tese, intitulada “Cidades e suas mazelas urbanas: atualidade da negociação e invisibilidade dos mais pobres”, aprofundou o conceito de cidade, englobando o desorganizado processo de crescimento urbano e suas conseqüentes penúrias sociais, ao trazer à tona a conexão entre o surgimento de assentamentos precários e a deficiência do desenvolvimento das capacidades dos ocupantes dessas áreas, o que permitiu a este autor cimentar o entendimento que subsiste a um direito coletivo e transindividual à cidade, o qual deve ser assegurado pelo Poder Público, sob pena de desencadeamento de um processo de redução generalizada do bem-estar urbano, conforme a seguir pormenorizado.

Certamente, a cidade como espaço geográfico combina elementos físicos e sociais na sua constituição, os quais podem ser identificados primeiramente como edificações particulares, equipamentos públicos, ruas e avenidas, enquanto na outra vertente encontram-se as dinâmicas econômicas, os fluxos migratórios e as forças de atração e repulsão. A construção do ambiente

citadino, em regra, retrata um processo natural que envolve o deslocamento populacional ao longo de um território até a fixação sedentária em determinada localidade, resultando na transformação permanente da paisagem natural; por sua vez, a expansão desse processo aproveita-se da falta de planejamento estatal para orientar essa dinâmica social, ou seja, a formação e o crescimento do espaço urbano são conduzidos pela inconsciente e espontânea manifestação dos interesses da coletividade, e não por uma racionalidade governamental.

Além disso, é possível afirmar que até mesmo a mais estratégica racionalidade humana possui suas limitações, conforme evidenciado pelas cidades planejadas, como Brasília, que ainda assim enfrentam problemas sociais de difícil previsão durante a etapa de esquematização da obra, mas que, em verdade, provêm das idiossincrasias inatas ao convívio social. Outrossim, as consequências do crescimento desorganizado das cidades encontram-se ainda mais evidentes nas realidades brasileira e latino-americana, as quais se estabeleceram por meio de uma urbanização acelerada que atropelou etapas do processo de formação do espaço citadino, tal qual o estágio intermediário de consolidação de cidades médias, configurando uma realidade de macrocefalia urbana em que poucos Municípios, de maneira desproporcional, abrigam grande parte da população nacional e cujo adensamento espacial revela a insuficiência dos serviços e infraestruturas essenciais para garantir condições mínimas de habitabilidade em todo o seu território.

Essa dinâmica da urbe gera significativas diferenciações do espaço urbano dentro da circunscrição de um mesmo Município, o que implica estímulos de valorização ou desvalorização do preço da terra urbana e resulta em deslocamentos forçados da população, que não consegue arcar com a elevação do custo de vida naquela localidade. Essa heterogeneidade do espaço urbano encontra representação visual na periferização da massa economicamente desfavorecida, que passa a habitar as franjas da cidade, o que, por sua vez, redundará em menor acesso a serviços públicos básicos e em maior custo de deslocamento até os centros de emprego. Assim, sob uma perspectiva produtiva e espacial, percebe-se que a dinâmica asentada configura-se como um aparato autoprodutor de desigualdades sociais. Essa conjuntura implica a formação da “Cidade Oficial”, a qual contém todo o pacote de bens e serviços públicos característicos da urbe, e da “Cidade Real”, que apresenta toda a deficiência ou mesmo ausência do pacote mínimo de políticas públicas.

Por conseguinte, a população deslocada forçadamente pela dinâmica urbana para esses ambientes desprovidos de infraestrutura mínima torna-se vulnerável às intempéries sociais e

ambientais, resultando na criação de assentamentos precários, que se apresentam como formações urbanas sem forma regular ou pré-estabelecida, conformada por imóveis residenciais com condições insatisfatórias de moradia, ocupados pela população de baixa renda. Dessa forma, conclui-se pela existência de uma relação direta de causa e efeito entre as áreas urbanas ocupadas e a qualidade de vida e nível de bem-estar dos seus habitantes. De forma mais específica, aqueles que residem em localidades desabastecidos de serviços públicos e infraestrutura essenciais encontram-se mais suscetíveis a sofrer os efeitos das mazelas sociais.

Nesse mesmo sentido, a exclusão espacial se configura como uma supressão de direitos fundamentais nas dimensões individuais, sociais e coletivas, prejudicando o desenvolvimento integral de parte da população. Por conseguinte, faz-se imperioso analisar a existência de um direito certo e exigível à cidade por parte dos cidadãos que se encontram desamparados e excluídos da dinâmica urbana. Assim sendo, com fundamento na teoria de Henri Lefebvre, o direito à cidade não se confunde com o direito à propriedade, uma vez que este se caracteriza somente como um dos elementos constituidores do arcabouço jurídico-normativo daquele, visto que o direito à cidade não se restringe a um enfoque material, mas busca contemplar os elementos essenciais que compõem a urbe e assegurar a plena acessibilidade aos mesmos. Logo, com o alicerce nos ditames axiológicos e finalísticos da concepção do direito à cidade, estabelece-se o corpo normativo que firma os parâmetros do “mínimo civilizatório urbanístico”, de modo a balizar a planificação das cidades brasileiras e a delinear as relações públicas e privadas nessa temática. A evolução da legislação nacional acerca do direito à cidade denota um afastamento do preceito absoluto e particular da propriedade, associado a uma perspectiva social de coletividade, visto que o exercício pleno de um direito individual necessita de uma moldura socioinstitucional pré-definida. Essa inferência encontra arrimo no princípio da função social da propriedade, que norteia toda a legislação urbanística, uma vez que se encontra previsto explicitamente e em posição de destaque na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A seu turno, esta tese identificou que o direito à cidade possui três características primordiais que, reunidas, o diferenciam de outros ramos do direito, as quais podem ser enumeradas como dinamicidade das normas; vinculação à realidade fática urbana e necessidade de ação estatal para sua concretização. A dinamicidade das normas retrata a duradoura exigência de contínuo processo de adaptação, evolução e reformulação das regras sociourbanísticas. A vinculação à realidade fática urbana reflete o entendimento de que o espaço

citadino apresenta-se como uma realidade consolidada que não pode ser reestruturada como se terra nua fosse, assim as normativas e operações a serem implementadas devem levar em consideração as distorções do crescimento urbano, e não ignorá-las. Por fim, a necessidade de ação estatal para sua concretização provém do entendimento de que os direitos sociais possuem natureza programática, exigindo ações estatais para proporcionar a concretização de tais capacidades, por meio da disponibilização de serviços públicos pela Administração. Concebe-se que a ausência de tais condições estruturais básicas compromete o exercício de liberdades fundamentais pelo cidadão, uma vez que este se encontraria privado de um patamar mínimo existencial. Destarte, pugna-se que as ações governamentais, cumprindo sua função alocativa e distributiva de recurso, devem se concentrar nas áreas que apresentem maiores índices de vulnerabilidade social, uma vez que o investimento público nessas regiões da cidade gerará rendimentos positivos de escala para a elevação do índice de desenvolvimento humano da localidade, ou seja, para cada unidade monetária gasta nos aspectos legais, urbanos e sociais da regularização fundiária, a coletividade e o Município obterão um retorno mais que proporcional.

Assim sendo, tendo em mente que o Estado, como agente político-administrativo, possui a capacidade de interromper o mecanismo autoprodutor de desigualdades, quebrando o ciclo vicioso de mazelas sociais, mas que não age de maneira resolutiva acerca dessa temática urbana, permeia a condição de invisibilidade social e econômica dos mais pobres. Firma-se o entendimento de que a ineficiência estatal, nos seus três níveis federativos de salvaguardar o direito à cidade, implica diretamente a formação de assentamentos informais e a depreciação do bem-estar citadino como um todo. Nesta feita, propõe-se que o processo de Regularização Fundiária Urbana seja liderado pela Administração Pública, estabelecendo-se como elemento propulsor de uma transformação da urbe. Essa proposição fora esquadrihada na segunda cena desta tese, possuindo como abordagem empírica o estudo de caso da cidade de Fortaleza – Ceará, considerando-se, paradigmaticamente, que as idiosincrasias políticas e jurídicas da capital cearense poderão ser utilizadas como indicador comparativo reflexivo para as demais cidades brasileiras, em especial as grandes urbes.

Na cena seguinte, na seção intitulada “Consertação urbana a partir da política de regularização fundiária nas cidades brasileiras”, observou-se que, com a evolução social e a consagração da moradia digna como direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, restou ultrapassada a concepção minimalista de que a habitação seria apenas “um teto acima das cabeças” do indivíduo, sendo considerada a morada capaz de prover ao ser urbano

um pacote de necessidades básicas para propiciar o fácil acesso aos serviços públicos e às devidas infraestruturas essenciais, aparatos que convergem com a função social da cidade.

Dessa forma, a fim de orientar a efetivação do direito em questão, depreende-se que foram firmados padrões mínimos para sua consubstanciação, garantindo a segurança da posse aos moradores, por meio da instituição de ferramentas jurídicas administrativas que, concomitantemente, impeçam a expulsão ou ameaça de despejo sem justo motivo e permitam a formalização da posse mansa e pacífica. Além disso, apontou-se o dever do Poder Público em fornecer, como serviço público básico, ações de acessibilidade a moradias de caráter popular, que, juntamente com a disponibilização de serviços, materiais, instalações e infraestrutura para uma habitação digna, integram de maneira satisfatória a rede urbana local.

No entanto, caso essa moradia não seja ofertada gratuitamente pelo Poder Público a fim de debelar o déficit habitacional existente entre os indivíduos desprovidos da capacidade econômica de adquirir a “casa própria” ou mesmo que não conseguem suportar o valor do aluguel, seu custeio não deverá comprometer demasiadamente os proventos de uma unidade familiar, devendo ser concedida por um preço acessível, na forma de bem (aquisição do imóvel) ou de serviço (aluguel), pois do contrário os indivíduos, ainda que em situações de precariedade, passam a ocupar áreas públicas ou privadas onde o ordenamento do uso e ocupação do solo são inexistentes (ou existem de maneira parcial ou ineficaz), e a população convive em desafino com os preceitos urbanísticos, ambientais e humanísticos fundamentais.

Assim, é diante desse cenário de irregularização fundiária que surge a necessidade de empregar políticas públicas de consertação urbana, através de uma efetiva regularização fundiária que não se resume a agir acerca da titularização do domínio do imóvel, mas sim franquear o acesso pleno ao pacote de serviços públicos que garante habitabilidade e proporciona infraestrutura essencial à vida urbana, tudo em harmonia com o pacote constitucional de direitos sociais e em consonância com as funções sociais da cidade e da propriedade.

Para tanto, verificou-se a evolução dos instrumentos jurídicos e do arcabouço legislativo que compõem a denominada política de regularização fundiária, passando pela constitucionalização da política de desenvolvimento urbano, percepção da complexidade do direito a uma habitação digna e necessidade da execução de ações coordenadas entre os entes administrativos como política de Estado, o que deu origem ao Estatuto das Cidades; ao

Ministério das Cidades, Lei Federal nº 10.683 de 2003; e à promulgação da Lei da Reurb, considerada o marco legal da Regularização Fundiária Urbana, fortalecendo a capacidade e o protagonismo do Município de gerir a política urbanística ao lhe conceder a titularidade de autorizar e conduzir o processo de Regularização Fundiária Urbana, notadamente perante a população de baixa renda, que inclui a responsabilidade pela implantação das infraestruturas essenciais, o acesso a serviços públicos básicos e a remoção de famílias que residem sem condições mínimas de habitabilidade ou estejam em risco por sua localização.

Salientou-se o papel da Lei da Reurb, que firmou procedimentos e normas gerais adequados para efetivação do processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), atendendo à vulnerabilidade legal quanto à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e de titulação de seus ocupantes. Ponderou-se que a referida legislação, fundada nos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental, da ordenação territorial e da eficiente ocupação do solo, trouxe para o ordenamento duas modalidades de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), estabelecendo uma competência exclusiva do Município para o enquadramento nessas modalidades, cuja avaliação baseia-se na ocupação do núcleo predominantemente por pessoas de baixa renda, sendo a renda familiar e a natureza do imóvel (residencial ou não) os critérios adotados para enquadramento como baixa renda.

Nesse diapasão, pela dicção legal, a modalidade da Reurb-S se direciona à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais e ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 6º, parágrafo único, do Decreto Federal nº 9.310/2018). Por sua vez, a Reurb-E consiste na regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I do art. 13 da Lei da Reurb, ou seja, a Reurb-E será a modalidade destinada aos núcleos urbanos informais que não se enquadram como Reurb-S, podendo ser não residenciais, de uso industrial ou comercial (art. 5º, § 6º do Decreto nº 9.310/18), individual ou coletivo.

Concluiu-se, nesta seção, que a Reurb aglutina medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais aplicadas aos núcleos urbanos informais e precarizados, que reunidas são capazes de inserir essa porção do território esquecida ao ordenamento territorial urbano, assegurando o direito à moradia digna, em especial àqueles indivíduos em vulnerabilidade socioeconômica encravados em núcleos urbanos informais precarizados, o que denota a necessidade da promoção de políticas públicas de regularização fundiária, sobretudo diante do dever-poder do

Estado em atuar diretamente na garantia à dignidade humana e na correção das desigualdades sociais, econômicas, culturais e de acesso à terra urbanizada, demonstrando uma efetivação da justiça social, que resulta na conjugação do crescimento econômico e desenvolvimento humano na seara urbana e na vida dos seres urbanos.

Por sua vez, na terceira seção, intitulada “Instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU) como instrumento de captura da mais-valia fundiária urbana”, afirma-se que no Brasil as modificações das cidades ao longo do tempo ocasionaram problemas estruturais, sociais e segregacionista, a intentar, por parte do Estado, medidas efetivas de políticas urbanas a fim de corrigir essas discrepâncias e fazer cumprir a função social da cidade. Assim, a história do crescimento urbano foi, inversamente, se precarizando em partes da cidade e se agravando em decorrência de problemas sociais, principalmente em razão do não enfrentamento das demandas pelo Poder Público.

Com essas modificações que se instalaram ao longo da história, observou-se que as cidades se formaram de acordo com as decisões urbanas existentes e a coletividade se sujeitou às condições urbanas geradas. Porém, a institucionalização constitucional de modificação das cidades com a Constituição de 1988 ensejou uma esperança de transformação social urbana brasileira trazida pelos arts. 182 e 183 ao mesmo tempo em que condicionou o enfrentamento da desordem urbanística por parte do Poder Público. Um dos instrumentos normativos dos dispositivos constitucionais surge 13 anos depois da promulgação constitucional, o Estatuto da Cidade.

A desordenação urbanística tem sido também preocupação internacional por parte da ONU, tanto que a Agenda 2030, de 2015, busca atingir o desenvolvimento sustentável e implementar cidades mais sustentáveis. Juridicamente, percebe-se que o aparato internacional e as normas existentes, como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores dos Municípios, são suportes para dar sustentação e implementação de políticas públicas garantidoras para efetivação da função social da cidade e, de forma específica, para criação de mecanismos de controle social das políticas urbanas.

Sendo assim, verificou-se que a existência de mecanismos garantidores da distribuição de ônus e benefícios advindos do processo de urbanização significa intervenções, por parte do Estado, na propriedade e no direito de construir, dentro do espectro maior da função social da

propriedade urbana e da função social da cidade, como instrumentos de captura, recuperação e redistribuição da mais-valia fundiária urbana, utilizando-se no presente estudo das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU), como meios de distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a fim de recuperar o reequilíbrio do desenvolvimento urbano. O elemento ‘mais-valia fundiária’ foi tomado metaforicamente da ‘mais-valia’ marximiniana, em que o valor da terra advém da ação estatal e é capaz de implementar as mudanças na medida em que influencia a dinâmica dos preços da terra urbanizada.

Em vista disso, a função regulamentadora do Estado consiste em estabelecer requisitos e parâmetros para o desenvolvimento econômico e social da cidade, implementando uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, de modo a efetivar a captura da mais-valia urbana e realizar uma redistribuição dos benefícios gerados pelos investimentos do Poder Público, conforme está delineado nos objetivos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Por certo, a transformação do espaço urbanístico por meio dos institutos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) importa uma relevância contemporânea de regulação, distribuição e socialização de direitos fundiários e reais, especialmente na busca pela ordenação do sistema viário, da estipulação de áreas não edificáveis, da regulação do uso do solo, do parcelamento, do direito de preempção, da edificação e da utilização compulsórias.

Portanto, a intervenção na ampliação das potencialidades dispostas à propriedade por meio das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) busca titularizar direitos urbanos coletivos ao mesmo tempo em que estabelece um padrão de utilização da propriedade e de sua função social, dentro de um planejamento urbano orientado ao desenvolvimento sustentável. De fato, o viés constitucional brasileiro de 1988 trouxe força à municipalidade, por sua legislação urbanística, no caso o disciplinamento por meio do Plano Diretor local, para impor limites ao direito de construir e ao uso e ocupação do solo, ordenando assim a função social da cidade e a função social da propriedade urbana, além de buscar o controle urbano de suas próprias debilidades.

Entretanto, há de se questionar até que ponto os recursos advindos das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) têm concretizado

a justiça social urbana. De fato, objetivamente tem ocorrido o desenvolvimento e concomitantemente a melhoria da qualidade de vida da coletividade nas áreas que recebem empreendimentos viabilizados pelo manejo das OODC ou OOAU, mas a questão nodal repousa na forma de redistribuir à coletividade, especificamente aquela em vulnerabilidade, os benefícios dessa mais-valia recepcionada pelo Poder Público (cofres públicos) e pelo ente privado (cofres privados) que não chegam a toda a malha urbana. Esse, portanto, é o sentido colocado em suas legislações na busca do desenvolvimento urbano sustentável. Dessa forma, a compreensão do conceito de cidade liga-se a um sistema em que as ações são intentadas e aplicadas na própria cidade e quando se percebem a melhoria urbana e o aumento do capital humano dos indivíduos encravados nela.

A rigor, a natureza das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU) é de ato administrativo com força de *ius imperii* a impor uma contraprestação, mas também pode configurar contraprestações de serviços ou doação de imóveis, o que de fato somente se confirma por atuação volitiva do ente privado que busca a Administração Pública municipal para utilização do instrumento jurídico-político das Outorgas Onerosas Urbanísticas, sendo estas últimas condicionadas ao adimplemento da contrapartida. De qualquer forma, tem-se um instrumento administrativo que estabelece uma relação obrigacional entre o Município e o particular com grande potencialidade para reforçar os cofres da fazenda pública municipal, que somente podem utilizar essas receitas dentre as políticas públicas incluídas nos incisos de I a VIII do art. 26 do Estatuto da Cidade, o qual por simetria tem a mesma redação dos Planos Diretores locais. Assim sendo, identificam-se os pilares que sustentam as Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso (OOAU): a) a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; b) a recuperação da mais-valia fundiária advinda da atuação Estatal, que produz uma valorização imobiliária; c) a obrigação de redistribuir a mais-valia capturada, notadamente nas áreas políticas de maior déficit financeiro e que traduzem a melhor forma de alcançar um desenvolvimento urbano sustentável.

Nessa abordagem, não se pode deixar de mencionar o Município de Fortaleza, como cidade urbanizada, sem área rural e com adensamento excessivo, cheio de peculiaridades sociais, culturais e econômicas, com a presença de desvantagens advindas de problemas sociais, econômicos, culturais e de desenvolvimento urbano, mas que possui um Plano Diretor que regula o desenvolvimento sustentável e norteia a decisão sobre questões urbanas, tanto que o

PDPFor, de 2009, foi marcado por participações da sociedade, garantindo uma cidade sustentável e dentro de padrões urbanísticos que mitiguem os efeitos danosos do crescimento desordenado da urbe.

Por certo, Fortaleza esculpiu no seu planejamento urbano o anseio pela construção de uma cidade sustentável e dentro de padrões urbanísticos que mitigam o crescimento desordenado. A sustentabilidade visa melhorar a qualidade de vida das pessoas no combate às desigualdades e por meio da participação social, transparência e preservação do meio ambiente, mas as questões sociais têm prevalecido, o que dificulta a implementação do processo de transformação da capital cearense.

A seu turno, identificou-se que, mesmo que o Plano Diretor tenha sido concebido como instrumento que norteia a política de desenvolvimento na esfera municipal, com capacidade política e institucional, esse planejamento tem de corrigir problemas econômico-sociais, pois só há sustentabilidade com a garantia do desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do Município. Assim, uma Fortaleza sustentável tem de ultrapassar o conceito previsto na gestão urbana e alcançar a equidade social, pois uma economia sustentável corresponde a uma cidade viva culturalmente.

Por fim, na cena final desta tese, com o título “Outorgas onerosas urbanísticas como mecanismo de financiamento da política de Regularização Fundiária Urbana nas cidades brasileiras: estudo de caso do Município de Fortaleza – Ceará”, investigaram-se as potencialidades da utilização das receitas das contrapartidas financeiras auferidas através do manejo dos instrumentos urbanísticos das Outorgas Onerosas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) como sustentáculo financeiro para fomentar as políticas públicas de efetivação do direito à moradia digna, por meio da política de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a qual utilizou os dados dispostos sobre a realidade do Município de Fortaleza com o escopo de aferir a viabilidade ou não da propositura ora em estudo.

Note-se que, no âmbito do constitucionalismo brasileiro pós-1988, sob a égide da força normativa da Constituição, a partir de sua leitura sistêmica, pode-se inferir que a garantia ao direito à moradia digna compõe a salvaguarda e o acesso ao patamar mínimo civilizatório a todo cidadão, prioritariamente, propiciado pelo Poder Público, em todos os seus níveis, o que não exime o dever das entidades públicas e sociais de amparar e dar supedâneo aos cidadãos na

busca da tutela para aqueles direitos que estejam sob ameaça ou mesmo não estejam a ser garantidos na sua plenitude. O constituinte derivado, ao esculpir o direito à moradia no texto constitucional, imprimiu a vontade popular em trazer ao nível mais alto do corpo legislativo brasileiro os anseios de transformação da realidade posta – a diminuição das desigualdades e a extirpação da miséria que assola grande parcela da população do país<sup>787</sup>.

Dentro desse cenário, abordou-se o conceito de justiça social em Rawls, Sen e Nussbaum e seus reflexos no tecido urbano, caracterizando-se como a promoção da justiça social urbana. Com efeito, na visão de Martha Nussbaum, existem similitudes de anseios sociais, econômicos e culturais que interligam os indivíduos de todo o planeta – pontos sociais universais de contato – que ela listou e intitulou como “dez capacidades humanas centrais”; de forma simplificada, pode-se listar como: capacidade de viver a vida sem interrupção prematura ou violenta; capacidade de gozar de boa saúde física; capacidade de integridade física e locomoção; capacidade de gozar dos sentidos, imaginação e pensamento; capacidade de emocionar-se; capacidade de praticar a razão plena; capacidade de filiar-se à vida em sociedade; capacidade de conviver e proteger outras espécies; capacidade de gozar do lazer; e a capacidade de dispor sobre o próprio ambiente – político e material<sup>788</sup>. Como assevera Nussbaum, pode-se interpretar as capacidades como pertencentes aos direitos fundamentais, na condição de bases axiológicas intrínsecas das sociedades filiadas ao Estado Democrático de Direito. Muito embora a autora afirme a necessidade de promover e instituir as capacidades com o escopo de proporcionar um desenvolvimento humano pleno, Martha Nussbaum acentua que a liberdade de utilizar ou não as capacidades está dentro das liberdades fundantes do homem, assim “as capacidades não são instrumentos para a vida com dignidade humana: são entendidas, isso sim, como maneiras efetivas de se ter a vida com dignidade humana nas diferentes áreas das atividades humanas vitais”<sup>789</sup>. Nesse sentido, assenta-se nas palavras de Gina Pompeu e Ana Teixeira ao afirmarem a primazia da liberdade individual dentro da construção da teoria do enfoque das capacidades, tanto em Sen quanto em Nussbaum.

A autonomia do ser humano na escolha dos princípios políticos da cooperação social é preservada no processo de adesão democrática ao enfoque das capacidades na concretude da vida, no contexto histórico e político de uma repactuação complementar dos termos do contrato

---

<sup>787</sup> ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada**: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 26-28.

<sup>788</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 91-93.

<sup>789</sup> Ibid., p. 199.

social em razão do desenvolvimento na noção de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o enfoque das capacidades reformula o contratualismo sem afrontar a autonomia do ser humano e adequa-se ao Estado nacional materialmente comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais – modelo de Estado Democrático de Direito do pós-Guerra; portanto, apto a complementar a teoria da justiça como equidade de Rawls<sup>790</sup>.

Nessa linha de pensar, Amartya Sen<sup>791</sup> asseverou que as funcionalidades que “as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidade econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”. Deve-se recordar a importância em criar (para alguns) ou ampliar (para outros) a ambiência favorável à construção ou lapidação de habilidades socioemocionais ao indivíduo inserido nos assentamentos precários e em vulnerabilidade socioeconômica, por meio de uma política de Regularização Fundiária Urbana (medidas sociais, jurídicas, urbanística e ambiental) que guarda relação direta com a teoria do enfoque das capacidades de Martha Nussbaum por variados prismas: a) primar pela não violação de garantias inatas à dignidade humana; e b) garantir as dez capacidades necessárias à consecução do pleno desenvolvimento do indivíduo em sociedade.

Assim sendo, garantir o acesso à moradia digna, por meio da Reurb, figura-se como atitude de promoção à justiça social urbana a uma população desassistida por anos a fio pelo aparato estatal e marcada pela maior de todas as mazelas sociais: a desigualdade de oportunidades. Na hipótese, fica evidente que a privação às políticas de qualidade para cidadãos encravados nos assentamentos precarizados das cidades brasileiras demonstra-se como violação à dignidade humana. Nesse prisma, Martha Nussbaum, ao elucidar as intenções do enfoque das capacidades, faz acertada colocação em descrever a existência de condições básicas para construção de uma sociedade digna e justa que não podem ser violadas, pois “a falha em assegurar esses direitos aos cidadãos constitui violação particularmente grave da justiça básica, pois se considera que estejam implícitos nas próprias noções de dignidade humana e de uma vida segundo a dignidade humana”<sup>792</sup>.

---

<sup>790</sup> POMPEU, Gina Marcilio; TEIXEIRA, Ana Araújo Ximenes. A teoria da justiça de Martha Nussbaum e os direitos humanos. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 17, n. 29, 2017, p. 194.

<sup>791</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 18.

<sup>792</sup> NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 191-192.

Dito isso, afirma-se que os mais diversos decisores públicos minimamente responsáveis, em maior ou menor medida, amanhecem e anoitecem sob a égide do tripé de governança em face do passivo social do direito à moradia digna vivenciado nos assentamentos precários das cidades brasileiras e da grande responsabilidade de direitos fundamentais prestacionais que sobrecarregam as demandas dos cofres públicos municipais: (a) a necessidade emergencial; (b) a legalidade da medida; e (c) a possibilidade financeira. Certamente, a tarefa de administrar a máquina pública não é fácil, e não deveria ser mesmo, principalmente com a ruína do pacto federativo brasileiro e com a crise democrática instalada no Brasil pós-redemocratização, com curtíssimos momentos de serenidade política e econômica. A partir dessas peculiaridades, destacam-se as questões em estudo: a) o custo para implementar a política de Regularização Fundiária Urbana, notadamente aquela aplicada à população de baixa renda; e b) as fontes de custeio para implementar a Reurb, especificamente a Reurb-S.

A rigor, as fontes tradicionais de fomento a políticas habitacionais *lato sensu* ao longo dos anos foi edificada a partir de programas federais que apoiavam e implementavam em coparticipação com Estados, Distrito Federal e os Municípios, bem como a política habitacional *stricto sensu* da Regularização Fundiária Urbana, que de fato tomou o contorno institucionalizado e com processo simplificado a partir da edição da Lei Federal nº 11.977 de 2009 e teve sua codificação robusta com a vigência da Lei da Reurb. Entretanto, as legislações federais em análise, responsáveis pela procedimentalização, institucionalização, segurança jurídica, etc., não foram capazes de garantir um “colchão orçamentário robusto” de aplicabilidade desconcentrada para dar supedâneo de execução aos Municípios brasileiros, haja vista que estes receberam a incumbência de protagonizar os processos de Reurb e, nos casos de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), executar as obras de infraestrutura essenciais e de equipamentos públicos voltados a dar acesso aos serviços públicos básicos à vida nas cidades.

Com efeito, as cidades passaram a ser palco da disputa “palmo a palmo” da terra urbana<sup>793</sup>. A bem da verdade, esse conflito lança luz sobre a marca do processo de urbanização brasileiro e as chagas da desigualdade em solo citadino. Aliás, a desigualdade nas cidades apresenta-se de variadas formas, não somente no seu aspecto básico de acesso à renda, mas sim multifacetada, seja na inacessibilidade à educação pública de qualidade, na garantia à saúde, no

---

<sup>793</sup> ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada**: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

acesso ao transporte público, na disposição de ambientes culturais e esportivos, na promoção da moradia digna e demais direitos que transcendem o direito de acessar e fixar-se na cidade, mas que garantam o bem-estar social urbano, por meio da fruição de equipamentos e serviços essenciais ao estado de cidadania política e cultural necessário ao pleno desenvolvimento do indivíduo em solo urbano<sup>794 795</sup>.

Por sua vez, buscou-se elucidar as necessidades de alterar as formas contraproducentes de construir a cidade e manejar os instrumentos jurídico-políticos voltados a ampliar as potencialidades das cidades, dentre eles as Outorgas Onerosas Urbanísticas (OODC e OOAU), desde que orientados pelo primado da supremacia do interesse público, da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, da recuperação da mais-valia fundiária advinda da atuação estatal e da função social da cidade, pois só assim se estar-se-á a criar uma cidade mais justa e resiliente.

Em ato contínuo, a presente tese constatou na ação estatal o motor propulsor para as ações de inclusão dos núcleos urbanos, com as informações do regime urbano oficial, porém o mesmo estaria limitado pelas suas reservas orçamentárias, as quais também seriam aplicadas em outras rubricas de interesse da coletividade. Desta feita, buscou-se no instituto das outorgas onerosas uma fonte financiadora de caráter intrinsecamente redistributivo, já que esse instrumento captura a mais-valia imobiliária daqueles que mais se beneficiaram do processo de urbanização e aloca esses recursos financeiros na ampliação do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, firmando os alicerces para a concretização do direito social à moradia digna.

Identificou-se a emergência de apresentar alternativa às formas tradicionais de financiamento do direito à moradia, especificamente por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), para buscar uma efetivação desse importante direito social que por anos encontra-se sobrestado nas agendas administrativas de todos os níveis de governo. Dessa forma, entende-se a potencialidade das Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) em incrementar as receitas municipais que devem ver a cidade como mecanismo de promoção da justiça social urbana. Entende-se, igualmente, que a regularização fundiária encontra-se topograficamente no topo das políticas públicas elegíveis a receber as verbas provenientes das contrapartidas em OODC e OOAU, por

---

<sup>794</sup> CORBUSIER, L. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec USP, 1989.

<sup>795</sup> FORTUNA, C. J. C. G.; LEITE, R. P. Cidade e urbanidade. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Plural de cidades: novos léxicos urbanos**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 86.

força do art. 31 c/c inciso I do art. 26 do Estatuto da Cidade. Com efeito, com o objetivo de alterar o pêndulo da governabilidade urbanística e orientá-lo a corrigir e mitigar os efeitos dos anos de descaso do Poder Público junto à população de baixa renda encravada nos mais diversos assentamentos precários espalhados pelas cidades brasileiras, a partir do cenário normativo do Município de Fortaleza, apresentou-se proposta de Lei Complementar Municipal que, em suma, determina que os recursos auferidos pelo Município de Fortaleza com o pagamento de contrapartidas financeiras na Outorga Onerosa do Direito de Construir e na Outorga Onerosa de Alteração de Uso serão aplicados na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), na forma e nos percentuais indicados nessa legislação. De fato, a exclusividade de destinação ocorre na primeira fase do programa, no caso no primeiro e segundo ano após a vigência da lei. Na segunda fase, do terceiro ao sexto ano de vigência da lei, serão destinados 60% ao Fundo Municipal de Habitação Popular vinculado à Política de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). Por fim, a terceira e última fase, que se inicia no sétimo ano de vigência da lei e se estende até ulterior legislação que a modifique, destinando 40% das receitas das contrapartidas em OOAU e OODC em projetos de Reurb, perante a população de baixa renda, até que seu passivo social seja totalmente debelado.

De tal sorte, a tese estudou os diferentes cenários – Cenário Padrão, Cenário Otimista e Cenário Pessimista – da projeção das receitas provenientes das contrapartidas financeiras em processos de concessão de Outorgas Onerosas Urbanísticas do Direito de Construir (OODC) e de Alteração de Uso do Solo (OOAU) a partir de dados obtidos no Município de Fortaleza (Ceará), no período de dez anos (2023-2032) vindouros após a vigência da proposta legislativa apresentada. Da mesma forma, contrastam-se essas receitas com os valores atribuídos ao custo de implementação de um projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) contratado e em vigência no Município de Fortaleza (Ceará). Em ato contínuo, analisou-se o quantum de receitas estimado e aplicado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (por fase do programa) e dividiu-se pelo custo unitário da Reurb-S, assim estimou-se o número de beneficiados nas três fases distintas de implementação da proposta.

Nessa toada, firma-se um ciclo virtuoso que se retroalimenta pela expansão natural da malha urbana, visto que novos empreendimentos, financiados pelo capital privado, terão sua valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público capturada pelos institutos das Outorgas Onerosas Urbanísticas e redirecionada para a implantação de processos de regularização fundiária.

As hipóteses aventadas buscaram sustentação legal na legislação urbanística nacional e supedâneo fático nos dados econômicos de arrecadação com os instrumentos das Outorgas contrapostos aos gastos médios necessários para a conclusão de uma Reurb, conforme pormenorizadamente discutido ao longo das seções desta tese.

Destaca-se, por fim, que a efetivação do direito social à moradia digna, por meio da política de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), através da vinculação e priorização escalonada nos recursos auferidos pelas contrapartidas em processos de OOAU e OODC, perpassa pela emergência de garantir a efetiva participação e controle social das políticas públicas implementadas em solo urbano, notadamente aquelas inerentes ao processo de planejamento urbano, haja vista que a sociedade tem o dever-poder de atuar diretamente na condução dos rumos das políticas públicas no âmbito local.

Para efeito de conclusão, entende-se que a participação e o controle social são pontos fulcrais para a gestão democrática da cidade e, conseqüentemente, para o pleno desenvolvimento urbano. Outrossim, faz-se necessário destacar que, caso o gestor deixe de tomar as providências necessárias para garantir a observância da gestão democrática da cidade, os decisores públicos envolvidos podem ser imputados por improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

ACCA, T. D. S. **Uma análise da doutrina brasileira dos direitos sociais**: saúde, educação e moradia entre os anos de 1964 e 2006. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: USP, 2009.

AFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: **Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

AIETA, Vânia Siciliano; MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino; FROTA, L; CARNEIRO, J. As implicações da problemática dos resíduos sólidos e o advento da Lei 12.305/2010: o Aterro Sanitário de Jardim Gramacho no Município de Duque de Caxias. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 1, p. 234-248, 2013.

ALBUQUERQUE, Alexandre Black de; SANTOS, Ana Maria Barros dos. **As políticas de desenvolvimento econômico e social para o semi-árido durante o regime militar (1964-1985)**. 2011. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ALBUQUERQUE, Lilian Fernanda Santos. **A regularização fundiária e o direito à moradia no Brasil**: uma análise da Lei 13.465/2017 em relação ao direito à moradia adequada. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

ALBUQUERQUE, Lilian Fernanda Santos. **A regularização fundiária e o direito à moradia no Brasil**: uma análise da Lei 13.465/2017 em relação ao direito à moradia adequada. 2022. 127 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2022, p. 70.

ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 337-362, 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa**: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumento e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas/IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES, E; ALFOSIN, B. (Orgs.). **Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMEIDA, Karine. **A Regularização Fundiária Urbana (REURB): aspectos da utilização da legitimação fundiária como uma alternativa à vedação constitucional da usucapião de bens públicos**. 2022. 27f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário FADERGS, Porto Alegre, 2022.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do solo criado, outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALVARENGA, Luiz Carlos. O parcelamento do solo urbano. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 6, n. 2, 2008.

ALVES BELTRÃO, M. F.; COSTA ANDRADE, A. C. Análise histórico-comparativa do Código Civil de 1916 e do Código Civil de 2002 acerca da usucapião de bens públicos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, [S. l.]**, v. 33, n. 3, p. 18-29, 2021, p. 21. Disponível em: <https://trf1.emnuvens.com.br/trf1/article/view/335>. Acesso em: 27 jun. 2022.

AMAZONAS. TJ-AM. **APL: 02047245820128040001, AM 0204724-58.2012.8.04.0001**. Relator: Airton Luís Corrêa Gentil, Data de Julgamento: 28/07/2020, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 28/07/2020. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do;jsessionid=0D136A66EBB3EA1132AA8955DDDE9E33.cjsg1?conversationId=&nuProcOrigem=02047245820128040001&nuRegistro=>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

ARONNE, Ricardo. Sistema jurídico e unidade axiológica: os contornos metodológicos do Direito Civil Constitucional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 1, p. 73-114, 2013.

ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Senado Federal, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AZEVEDO, Heloisa et al. **Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal**. Texto para discussão, 2014.

BACELAR, Pedro. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (Reurb)**. Corregedoria das Comarcas do Interior, TJBA. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Manual-Reurb-1.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 6 jan. 2021.

BARRETTO, V. P. Reflexão sobre os direitos sociais. In: SARLET, I. W. **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional. **Interesse Público**, n. 11, 2001.

BAZOLLI, João Aparecido; GOMES, Déborah Souza Alves. Instrumento de política urbana e a responsabilidade dos Municípios. **InSURgência**: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, Brasília v. 7, n. 1, p. 260-278, 2021, p. 268. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32152>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BENZ, Paulo André; SICSÚ, Abraham Benzaquen. Eficiência nas organizações públicas e gestão do conhecimento: otimizando sistemas. **Gestão Pública**: práticas e desafios, v. 1, n. 2, nov., 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERNARDO, João. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOEHM, Camila. Moradores de favelas movimentam R\$ 119,8 bilhões por ano: Brasil tem 13,6 milhões de pessoas morando em comunidades. **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/moradores-de-favelas-movimentam-r-1198-bilhoes-por-ano>. Acesso em: 11 out. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONDUKI, N. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Simetria**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/66>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BOSQUESI, Ricardo. **Outorga onerosa do direito de construir**. 2006. 94 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOTELHO, Adriano. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. **GEOgraphia**, v. 10, n. 19, p. 24-45, 2008.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M.; REINSEL, G. C. **Time series analysis – forecasting and control**. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliff, 1994.

BRANDELLI, Leonardo. A função econômica e social do registro de imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil. In: **Ponencias y comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral**. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2007, p. 10.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Senado Federal, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. [EC (1969)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Senado Federal, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Actos do Poder Legislativo**. 1850. Coleção Leis do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 2 jan. 2022.

BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/fortaleza\\_ce#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,IDHM%20entre%200%2C700%20e%200%2C799](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/fortaleza_ce#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,IDHM%20entre%200%2C700%20e%200%2C799). Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. RM de Fortaleza, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/atlasbrasil/resource/37319595-5ea0-4477-898c-fda6524ca3a4>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 484, de 9 de março de 2022**. Altera a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que “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 nos 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 nº 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317428>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 1, de 2017**. Da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória n. 759, de 2016, que 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. Relator: Senador Romero Jucá. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017, p. 18. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1866001&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1866001&filename=Tramitacao-PAR+1+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 10 de julho de 2001. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União. Brasília, 1973.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1993/leicomplementar-76-6-julho-1993-364965-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei de 9 de setembro de 1826**. Rio de Janeiro, 1826. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

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. Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 26, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 4 jan. 2022.

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. Diário Oficial da União. Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2015.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Diário Oficial da União. Brasília, 1962.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 1999. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** Brasília: CFC, 2017, p. 47. Disponível em:  
[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm). Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** 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, 2016. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor participativo:** guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2004, p. 19. Disponível em:  
<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/260/titulo/plano-diretor-participativo>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades nº 4.** MCidades, Brasília, 2006, p. 21. Disponível em:  
<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/127/titulo/cadernos-mcidades-4---politica-nacional-de-habitacao>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria Ministerial nº 326, de 18 de julho de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/informacoes-classificadas/78-legislacao/portarias-cidades/4043-portarias-2016>. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Fernanda Furtado, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. Brasília: Ministério das Cidades, 2012, p. 9. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 10 jul. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6787/DF – Distrito Federal**. Relator Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6147163>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.907/DF**. Leis 10.927/91 e 11.262 do Município de São Paulo. Seguro obrigatório contra furto e roubo de automóveis. Shopping centers, lojas de departamento, supermercados e empresas com estacionamento para mais de cinquenta veículos. Inconstitucionalidade. Recorrente: Banco do Estado de São Paulo S/A – BANESPA. Recorrido: Município de São Paulo. Relatora: Min. Ellen Gracie, 29 de novembro de 2005. Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, São Paulo, v. 28, n. 327, p. 226-230, 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312716376&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1909**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI&pagina=regimentointerno1909principal>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Vereadores aprovam projeto que regulariza áreas de moradia na capital**. Publicada em 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/09/28/vereadores-aprovam-projeto-que-regulariza-areas-de-moradia-na-capital/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

CARASSINI, Rafael Deraco et al. Alternativas urbanísticas contra as “trágicas” ocupações irregulares – o direito de preempção. **Latin American Real Estate Society (LARES)**, 2010, p. 7-9. Disponível em: <[https://lares.architexturez.net/system/files/LARES\\_2010\\_321-488-1-DR.pdf](https://lares.architexturez.net/system/files/LARES_2010_321-488-1-DR.pdf)> Acesso em: 28 jun. 2022.

CARDOSO, A. **Assentamentos precários no Brasil**: discutindo conceitos. Salvador: Cadernos dos Ceas, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9615>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários no Brasil**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016.

CARLEIAL, Liana. Moradia digna: direito conquistado, mas ainda não implementado. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários no Brasil**: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016.

CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARMONA, Paulo Afonso Cavicchioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de Direito da Cidade [Recurso Eletrônico]**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39444>. Acesso em: 13 out. 2022.

CARRA, César Augusto. **O papel do Município no processo de concretização dos direitos fundamentais de caráter prestacional**. Belo Horizonte: Dialética, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Ana Luísa Soares. **A concretização da função social da propriedade urbana**: o princípio constitucional e o plano direitos der desenvolvimentos urbano ambiental de Porto Alegre. Dissertação. Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

CARVALHO, José Camapum de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Considerações sobre o Estatuto da Cidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 182, p. 121-135, abr./jun., 2009.

CARVALHO, José Murilo de. A política de terras: o veto dos barões. In: CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite imperial; Teatro das sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. Para uma teoria da norma jurídica: da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária. **Direito e experiência** – um estudo em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, v. 1, 2013.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, J. L. Cartografia cearense no Arquivo Histórico do Exército. **Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, t. CXI, 1997, p. 7-79.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Relatório Cada Vida Importa**, de janeiro a julho de 2020. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídio na Adolescência. Ceará: Fortaleza, 2021, p. 71. Disponível em: [https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Relat\\_CVI\\_20.1.pdf](https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Relat_CVI_20.1.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CERQUEIRA, D. R. C. et al. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

CHAGAS, Luciano Matheus Rocha. **Regularização Fundiária Urbana por interesse social (REURB-S)**. 2017. 54 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito – Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, 2017.

CIOTOLA, Marcello. Princípios gerais de direito e princípios constitucionais. In: PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COLOMBIA. Ley de 1997, por la cual se **modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones**, 43.091 Diario Oficial, 18 de julio de 1997.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la ley 388 de 1997. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental FDUA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 54, nov./dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70137>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CORBUSIER, L. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec USP, 1989.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021.

COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021.

COSTA, José Maria da. **Solo criado**. São Paulo: Migalhas, 2014.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX. **Revista do Instituto do Ceará**, v. 128, p. 81-111, 2014.

COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na constituição de 1988. **Temas de direito urbanístico**, v. 2, p. 121. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod\\_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf). Acesso em: 19 ago. 2022.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. São Paulo: Lexikon, 2019.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, J. J. **A evidência sobre formação de capital humano ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2008.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

CYMBALISTA Renato; SANTORO, Paula. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: **Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil**. São Paulo: Universidade São Judas, 2006.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. São Paulo: Usjt, 2006, p. 6. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/CYMBALISTA-Outorga-Onerosa-do-Direito-de-Construir-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

DALLARI, A. A. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (Coords.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DEFFNER, Veronika. Geografia da desigualdade social: uma perspectiva de geografia urbana crítica apresentada a partir do exemplo da produção social da favela em Salvador-BA. **GeoTextos**, 2010.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Transferência do direito de construir: questões sobre sua aplicabilidade e pertinência. **Revista Trimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 58, nov. 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/Transferencia-do-direito-de-construir.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DICIONÁRIO MPB. **Pra Frente Brasil**. Disponível em: <http://www.dicionariompb.com.br/default.asp>. Acesso em: 18 jan. 2021.

DÍEZ SASTRE, Silvia. **El precedente administrativo**: fundamentos y eficacia vinculante, Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 190-191; MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, out./dez., 2010, p. 7. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). Acesso em: 12 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 806, de 12 de junho de 2009**. Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, DF, p. 1, col. 2, 16 jun. 2009. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60646/Lei\\_Complementar\\_806\\_12\\_06\\_2009.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60646/Lei_Complementar_806_12_06_2009.html). Acesso em: 17 abr. 2022.

DOSSO, Taisa Cintra. Planejamento urbano e concepção urbanística da propriedade. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 16, n. 92, mar./abr. 2017, p. 60. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247280>. Acesso em: 9 mar. 2022.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, v. 17, p. 86-101, mar./maio, 1993.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. v. 3. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Rausp – Revista de Administração**, v. 33, n. 1, mar., 1998.

FARIA, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (Coords.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: C. Cultural – Culturas e Meio Ambiente, 2021.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**: arts. 22 a 53. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, E. A.; ZIEGELMANN, F. Mobilidade de renda e bem-estar econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 317-328, out.-dez., 2009.

FIORAVANTI, Livia Maschio. Reflexões sobre o “direito à cidade” em Henri Lefebvre: obstáculos e superações. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 2, n. 2, p. 173-184, 2013.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Mensagem nº 33/2022**. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo De Fortaleza (PDPFor) e na Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso E Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências. Fortaleza: Câmara de Vereadores, 2022, p. 1. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/79007>. Acesso em: 23 de ago. 2022.

FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Zonas Especiais de Fortaleza – Zeis prioritárias**. Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

FORTALEZA. **Lei nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei\\_de\\_outorga\\_onerosa\\_1\\_lei\\_10.431\\_-2015\\_0.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/lei_de_outorga_onerosa_1_lei_10.431_-2015_0.pdf). Acesso em: 22 fev. 2022.

FORTALEZA. **Mensagem nº 46, de 26 de setembro de 2022**. Encaminha projeto de lei complementar que dispõe sobre a Regularização fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/materia/7973>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 de março de 2009, p. 1-520.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Plano de Habitação de Interesse Social. **Plano Fortaleza 2040**: equidade social, territorial e econômica, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza – PLHISFor, Produto V – Proposta Final (complementada e revisada)**. Prefeitura de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=fcd18692-a091-4677-ac71-346c5cff1010>. Acesso em: 9 jun. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Prefeito José Sarto sanciona lei do ReurbFor, programa para acelerar regularização fundiária na Capital.** Publicada em 30 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-jose-sarto-sanciona-lei-do-reurbfor-programa-para-acelerar-regularizacao-fundiaria-na-capital>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Processo Licitatório nº P453113/2015.** 2015. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/41df30e8-f789-41a6-ad5a-3d34177f894e;1.1&numero=15663>. Acesso em: 22 ago. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação – SME. **Censo Escolar 2018.** Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/4885-fortaleza/censo-escolar>. Acesso em: 8 jun. 2021.

FORTALEZA. **Relatório do Plano Fortaleza 2040: 2017-2020 / Prefeitura Municipal de Fortaleza.** Fortaleza: IPLANFOR, 2020. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4af15515-7476-4548-9e6b-39058280417>. Acesso em: 17 abr. 2022.

FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022.** Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Empreendimentos aprovados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD no período de 2012 a junho de 2022.** Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Descritivo dos gastos do FUNDURB no Município de Fortaleza por bairro.** Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza. **Arrecadação e despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) no período de 2012 a junho de 2022.** Canal Urbanismo e Meio Ambiente. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FORTALEZA. Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente. **Licenciamento Digital Fortaleza.** 2022. Disponível em: <https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/arearestrita/requerimento-alvara-construcao-regular>. Acesso em: 15 ago. 2022.

FORTUNA, C. J. C. G.; LEITE, R. P. Cidade e urbanidade. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Plural de cidades: novos léxicos urbanos.** Coimbra: Almedina, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19, junho, 2002.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FRIEDE, Reis. Da importância de uma teoria da interpretação jurídica. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença**, v. 16, n. 1, p. 315-333, 2018.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. São Paulo: Rocco, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio\\_iInadequacao\\_2016\\_2019\\_versao\\_2.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio_iInadequacao_2016_2019_versao_2.pdf). Acesso em: 17 abr. 2022.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. 1999. 266 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **Anais do 12º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**, p. 21-25, 2007.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga onerosa do direito de construir: caderno técnico de regulamentação e implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, v. 1, 2012, p. 31.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: **Curso de gestão urbana e de cidades**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/index1.php>. Acesso em: 20 jul. 2022.

GALINDO, Ernesto Pereira; MONTEIRO, Roberta Amanajás. **Nova agenda urbana no Brasil à luz da Habitat III**. Brasília: IPEA, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Goiânia, GO, 4 mar. 2022.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 2, p. 492-512, 2018.

GÓMEZ, Felipe Arbouin. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. **Vniversitas**, v. 61, n. 124, p. 17-42, 2012.

GONÇALVES, Antonio Baptista. COVID-19 desafia o Estado democrático de direito na efetivação dos direitos fundamentais. **Revista dos Tribunais**, v. 1016, n. 2020, 2020.

GONÇALVES, Eloísa Dias. O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, p. 163-179, 2016.

GRAU, E. R. **Aspectos jurídicos da noção de solo criado**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GRAU, Eros Roberto. A outorga onerosa do Plano Diretor de São Paulo: ônus e não obrigação. **Revista da PGM**, v. 1, ano 1, p. 56. Disponível em: [www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol01](http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol01). Acesso em: 20 ago. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HARVEY, David. **The right to the city**. Trad. Jair Pinheiro. São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez., 2012.

HENRIQUES, Maria Isabel. A educação escolar e a justiça social num mundo global: reflexões acerca da obra Educação e justiça social de Martha C. Nussbaum. **Mulemba**, v. 4, n. 8, 2014, p. 611-618. Disponível em: <https://journals.openedition.org/mulemba/310?lang=em>. Acesso em: 21 ago. 2022.

HERRERA, Beatriz Elena Rave; EBERHARD, Maria Cristina Rojas. **Land reajustmet in partial plans in Colombia**. Final paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Poliy. 2012.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights – why liberty depends on taxes**. New York and London: W. M. Norton, 1999.

HORTA, A. P. B. Metr6poles, dinâmicas econ6micas e reconfiguraç3o espacial. In: **Sociologia urbana**. Lisboa: Universidade Aberta, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais**: primeiros resultados. Rio de Janeiro: Minist3rio do Planejamento, Orçamento e Gest3o, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, v. 201, n. 1, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais 2019**: classificaç3o preliminar e informaç3es de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Nota t3cnica 01/2020: 19 de maio de 2020. Minist3rio da Economia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de Geoci3ncias Coordenaç3o de Geografia. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Brasil – 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: 3 jan. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 1950**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=767>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 1960**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=768&view=detalhes>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 1970**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=769>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 1980**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=772>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 1991**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demogr3fico de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demogr3ficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21 jul. 2022. IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará. **Perfil municipal**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 22 jun. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Ministério da Educação.

**Consulta matrícula**: Informações sobre o quantitativo de matrículas declaradas no Censo Escolar, por estado e município. 2018. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>. Acesso em: 6 jun. 2021.

INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Cultura, 2006.

JARDIM, Felipe; ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida.

Arrecadação de bem vago abandonado: estudo procedimental e panorama de efeitos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, p. 932-957, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 9, 2004.

KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica**: implementação na ocupação familiar de lotes públicos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Publicações Escorpião, 1973

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LEMOS, M. **Impactos da regularização fundiária no preço dos imóveis do Distrito Federal**: uma abordagem hedônica. 2011. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

LENZ, Maria Heloisa. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. **Encontro Nacional de Economia Política. Anais**. João Pessoa: SEP, 2008. 1 CD-ROM, 2008.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766**: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LEVY, Wilson. Cidade e (não) participação. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Violência e dignidade da pessoa urbana: uma relação que precisa ser revista. In: SILVA, Marco Antonio Marques da. **Sociedade, Educação e Violência**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2020, v. 1.

LIMA, Flávia Santiago; LEITE, Glauco Salomão. Ativismo judicial ou autocontenção? A decisão vinculante no controle difuso de constitucionalidade e suas repercussões institucionais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, ano 18, n. 16, jul./dez. 2014, p. 99. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/137/10628/19830>. Acesso em: 8 jul. 2022.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: RT, 1982.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009.

LOBO, Carlos Diego de Souza. Parcelamento irregular do solo urbano: quais responsáveis pela regularização? **Revista Eletrônica Jusbrasil** [2019]. Disponível em: <https://carloslobo.jusbrasil.com.br/artigos/677756467/parcelamento-irregular-do-solo-urbano-quais-os-responsaveis-pela-regularizacao>. Acesso em: 30 jun. 2022.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Trad. Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Hálisson Rodrigo. Breves considerações sobre os crimes de responsabilidade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 91, ago., 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10145](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10145). Acesso em: 22. ago. 2022.

LOYOLA, Paulo Ricardo Gontijo. Valor e mais-valia: examinando a atualidade do pensamento econômico de Marx. **Argumentos – Revista de Filosofia**, Fortaleza, ano 1, n. 2, p. 131-138, jul./dez. 2009.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 58.

MACRUZ, J. C. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 mar. 2022.

MALTHUS, T. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARCELINO, Vinicius Vieira. Transferência do Direito de Construir. **Revista Jus Navigandi**, 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71605/transferencia-do-direito-de-construir>. Acesso em: 30 jun. 2022.

MARCO, Cristhian Magnus De; MEZZAROBBA, Orides. O direito humano ao desenvolvimento sustentável: contornos históricos e conceituais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 232-349, maio/ago. 2017, p. 11. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1066>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes et al. Trajetória e tendências do emprego formal no Brasil segundo os grandes setores da economia e as Unidades da Federação. **Inclusão Social**, v. 12, n. 2, 2019.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, Ives Granda. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. **Revista Jurídica Virtual**, v. 2, n. 13, Brasília, junho, 1999.

MARTINS, S.; GOMES, G. C. A verdade que está no erro: a importância do estatuto da cidade para a (re)valorização do espaço. **Revista da ANPEGE**, v. 5, p. 93-106, 2019.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política, Livro 1. (O Processo de Produção do Capital), v. 2. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 21 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MATA, Catrine et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, 2020.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. São Paulo: Gente Liv, 2016.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.
- MELO, Rafael Veras Castro; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A contraditória relação entre livre-mercado e desenvolvimento humano: possíveis soluções a partir do conceito de capacidades em Amartya Sen. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 49, 2016.
- MENEGAZ, Diógenes. A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6804, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96340>. Acesso em: 9 jul. 2022.
- MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: REMÉDIO JÚNIOR, José Ângelo; VILHENA, Marlene dos Santos; VILLAS-BÔAS, Regina Vera. (Orgs.). **Contemporaneidade do Direito Ambiental e do Direito Minerário em Debate**. Lumen Juris: 2008.
- MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, n. 2, 2011.
- MONTEIRO, Vitor Andrade. **Direito à moradia adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- MOTA, Maurício Pereira. **Política urbana brasileira e instrumentos de intervenção na cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- MOTTA, Fabrício. **Função normativa da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 233-234; VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007.
- MOURA, Emerson da Costa. **Teoria da regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- MURUÉ, Maria de Lima Moraes; COSTA, Simone do Nascimento; ROSIM, Daniela; PASQUALETTO, Antônio. Análise da outorga onerosa e transferência do direito de construir em Goiânia-GO. **Revista de Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 17, n. 2, p. 224-237, 2020, p. 228. Disponível em: <http://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1671>. Acesso em: 30 jun. 2022.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NOGUEIRA JÚNIOR, F. A.; CAMPOS, F. P. L. O estado de exceção na Constituição de 1937. **Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**. 23 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2014, p. 205-225. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e863fb23a1245706>. Acesso em: 17 jul. 2021.

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos **A aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo**: uma exploração a partir dos agentes privados. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto, CALDEIRA, Mirella D'Angelo. Direito ao mínimo existencial. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coords. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/512/edicao-1/direito-ao-minimo-existencial>. Acesso em: 12 jul. 2022.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Trad. Graça Lami. Mangualde: Pedagogo, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

ODS BRASIL. **Objetivo 11** – Cidades e comunidades sustentáveis, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 2019. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111#>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OECD. **A broken social elevator?** How to promote social mobility. OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

OLIVEIRA, Cláudia Alves. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 1. p. 180-199.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. Aspectos históricos da intervenção estatal na ordem econômica brasileira: breve análise das Constituições que precederem a atual. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 29 mar. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31619&seo=1>. Acesso em: 4 abr. 2021.

OLIVEIRA, Ilka Suemi Nozawa de et al. **A outorga onerosa de alteração de uso e a destinação da contrapartida a programas de habitação de interesse social**. Dissertação. Mestrado em Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica De São Paulo – PUC-SP, 2021.

OLIVEIRA, J. C. Ferreira de. Lei-Ementa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 65, p. 169-172, 1961.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **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: 22 jan. 2021.

ONU. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **World Cities Report 2022**. Envisaging the Future of Cities. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

PARK, Robert E. A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PAUGUM, Serge. O homem socialmente desqualificado. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. Os mecanismos de controle político de constitucionalidade das leis e das proposições legislativas: uma breve análise do Direito Comparado e do sistema de custódia constitucional no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 169, p. 9-22, mar. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

PERLINGIERI, Pietro. **Introduzione allá problematica della proprietà**. Camerino: Jovene, 1971.

PERLINGIERI, Pietro. Normas constitucionais nas relações privadas. **Civilistica.com**, v. 8, n. 1, p. 1-9, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito Civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis de Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional**. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, agosto de 2017 (Texto para discussão nº 243), 2017, p. 14-15. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243>. Acesso em 10 jul. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 21-47, 2004.

POMPEU, Gina Marcílio; TEIXEIRA, Ana Araújo Ximenes. A teoria da justiça de Martha Nussbaum e os direitos humanos. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 17, n. 29, 2017.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico: Direito Constitucional nas relações econômicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

POMPEU, Gina. A crise do estado social e o escopo do estado e das instituições nos países da lusofonia. In: POMPEU, Gina; SANTIAGO, Nestor; MONTE, Mario (Coords.). **Dignidade humana e desenvolvimento social** – justiça, crescimento econômico e sustentabilidade. 6º Congresso Internacional de Direito da Lusofonia. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, p. 46-80, 2019.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, p. 11-54, 2012.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. Das sesmarias à Lei de Terras de 1850: povos indígenas, o direito e a terra mercadoria no Brasil. In: MAMED, Danielle; CALEIRO, Manuel; BERGOLD, Raul. **Os avá-Guarani no oeste do Paraná**: (re)existência em tekoha guasu guavira. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 75, p. 47-63, 2018.

REIS, Eduardo Moreira; LELIS, Natália. Legitimação fundiária: natureza jurídica e aplicabilidade prática. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 75, p. 47-63, 2018.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Tereza C.; JORGENSEN JUNIOR, Pedro. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009. Anual. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951692004>. Acesso em: 29 jul. 2022.

RIBAS, Carolline Leal. Equilíbrio democrático e controle social: o controle dos atos de gestão da administração pública por meio da participação popular. **Direito Público**, [S.l.], v. 12, n. 64, ago. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2398>. Acesso em: 6 abr. 2022.

RIBEIRO, L.C. Q.; RIBEIRO, M. G. **IBEU**: Índice de Bem-Estar Urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, Rodrigo da Silveira. A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4120, 12 out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30192>. Acesso em: 23 ago. 2022.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: LeBooks, 2018.

ROCHA NETO, Pedro César da. **A operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade**: o caso do parque foz do Riacho Maceió do Município de Fortaleza. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de

Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

ROCHA NETO, Pedro Cesar da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROCHA NETO, Pedro César da. **Direito à cidade e à governança urbana compartilhada: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 193.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O fenômeno da constitucionalização do Direito: seus efeitos sobre o direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson; LÔBO, Paulo; PIANOVSKI RUZYK, Carlos Eduardo. (Orgs.). **Estudos de Direito Civil Constitucional.** [s.n.], 2014.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 7, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea\\_1.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 7, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea\\_1.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022.

ROSA, Íris Vânia Santos. Preço público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (Coords. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/311/edicao-1/preco-publico>. Acesso em: 21 ago. 2022.

RUFINO, M. B. C. **A incorporação da metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI.** São Paulo: Annablume, 2016.

SALES, Camila Bottaro. Dos direitos reais sociais. In: SOUZA, Adriano Stanley Rocha. **Direito das coisas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Crises e desafios da Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 42, 2005.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito Urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018, p. 1598-1599.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SANTORO, P. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 1, p. 91, 2011.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, p. 9-13, 2004.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 51-94, 2006.

SANTOS, Larissa Dias Puerta dos; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. O IPTU progressivo como instrumento de política urbana: análise dos dados elaborados no Município de São Paulo. **Direito Público**, [S.l.], v. 15, n. 87, ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2897>. Acesso em: 6 abr. 2022.

SANTOS, Milton. **A pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, Rebecca Mazzuchelli dos. O conceito da reserva do possível nas decisões judiciais. **Cadernos de Iniciação Científica**. Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 7, 2010.

SÃO PAULO. TJ-SP. **Apelação Cível 00055325720098260642, SP 0005532-57.2009.8.26.0642**. Relator: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 11/11/2021, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 11/11/2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 10 jul. 2022.

SÃO PAULO. TJ-SP. **Apelação Cível 1000904-34.2018.8.26.0111**. Relator: Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Cajuru – Vara Única; Data do Julgamento: 03/08/2020; Data de Registro: 03/08/2020. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1120356352/apelacao-civel-ac-10009043420188260111-sp-1000904-3420188260111>. Acesso em: 12 jul. 2022.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 46, p. 193-244, abr./jun., 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: prestação jurisdicional**, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de direito do consumidor**, v. 16, n. 61, p. 90-125, jan./mar., 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, p. 121-206, 2012.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4.

SARMENTO, Daniel. **Os princípios constitucionais e a ponderação de bens**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como centro da nova agenda urbana**. Brasília: IPEA, 2016.

SCHINDWEIN, Manoel. Sob o teto que não protege. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 3, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHONKOFF, Jack P. Leveraging the biology of adversity to address the roots of disparities in health and development. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 109, n. 2, 2012.

SILVA, Helton Junior da; BONITO, Rafael Frattari; DIAS, Renata Aparecida de Oliveira. Metodologia do direito, teorias da posse e a posse na nova lei de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, 2017.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993, p. 14.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 43 ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Tiago Gonçalves da. A concessão de direito real de uso e a experiência do Recife. **Trabalho Apresentado**, n. 2, Recife, 2001, p. 4-5. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcgclclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781\\_cdru\\_recife.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcgclclefindmkaj/https://amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876781_cdru_recife.pdf). Acesso em: 1º jul. 2022.

SILVA, Valmir Gonçalves da. A matrícula no registro de imóveis: cautelas na sua abertura nos casos de desmembramento da serventia à luz do artigo 169, I, da Lei nº 6.015/73. **Boletim Eletronico Irib**, v. 3186, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Direito de construir**: perfil constitucional e restrições. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

SMOLKA, Martim. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina** – políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras**: uma análise jurídica. 2015. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l], v. 8, n. 1, p. 193-224, mar. 2016.

SOUZA, Douglas Eduardo Figueiredo. **Concessão de uso especial para fins de moradia**: uma análise da utilização do bem como garantia real. 2013. Dissertação (Mestrado) – Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2013, p. 47-48. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_SouzaDE\\_1.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SouzaDE_1.pdf). Acesso em: 30 jun. 2022.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos Municípios nas constituições republicanas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, v. 261, p. 115-145, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Mário Romero Pellegrini et al. Fatores determinantes do crescimento das regiões: um processo de mensuração. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 57-71, jul./dez., 2007, p. 61.

SPAGNOL, W. B. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coords.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

TEBALDI, Cristiano Dias; SOUZA, Milton Leonardo Jardim de. A outorga onerosa do direito de construir como instrumento de política habitacional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 5, n. 1, p. 1-24, Goiânia, jan./jun., 2019, p. 14. Disponível em:

<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/download/5393/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revovar, 2008.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 6, p. 101-119, jun., 2005.

TERRACAP. **Cartilha de regularização das ocupações de imóveis por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social**. Disponível em: [https://www.terracap.df.gov.br/images/Cartilhas/Cartilha-Entidades-Religiosas\\_28-08.pdf](https://www.terracap.df.gov.br/images/Cartilhas/Cartilha-Entidades-Religiosas_28-08.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.

TONETTI, Emerson Luis. **Potencialidades de adensamento populacional por verticalização das edificações e qualidade ambiental urbana no Município de Paranaguá, Paraná, Brasil**. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências da Terra. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

TOSHIO, Mukai. **Planejamento e Direito Urbanístico**, p. 285. Disponível em: <https://www.caugo.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Toshio-Mukai-Planejamento-e-direito-urbanistico.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

UNGER, Roberto Mangabeira. Uma nova faculdade de Direito no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 113-131, 2006.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 4: the right to adequate housing (art. 11, paragraph 1)**. Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 13 maio 2022.

UNITED NATIONS. **Revision of World Urbanization Prospects**. 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

UNITED NATIONS. **World Cities Report 2020 – The Value of Sustainable Urbanization: Key Findings and Messages**. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, 2020. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

USP-FAU. Verbetes de economia política e urbanismo. **Cidade sustentável: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico**. São Paulo: Ed. do Autor, 2009.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, v. 11, n. 2, 2010,.

VIEIRA, Ronaldo; GOLDFINGER, Fábio. **Direito Urbanístico**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: Educ, 2019.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

WOLOCHN, Regina Fátima. A função social da propriedade e o Artigo 1276 do Código Civil de 2002. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 34, p. 270-288, 2014.

WORLD BANK. **The Human Capital Project**. Washington: World Bank Publications, 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33272SP.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em: 9 jan. 2021.

WRI BRASIL. **O que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir e como ela ajuda a tornar as cidades mais justas e sustentáveis**. Por Bruno Felin, Laura Azeredo, Luana Betti e Priscila Pacheco. 20 ago. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/noticias/o-que-e-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-como-ela-ajuda-tornar-cidades-mais>. Acesso em: 17 abr. 2022.

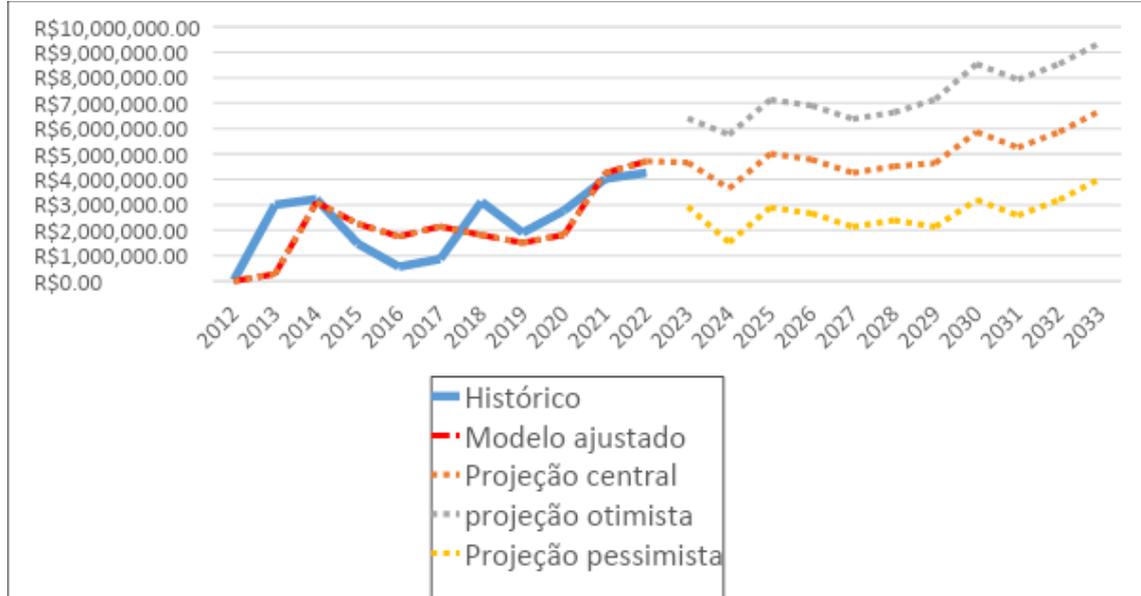
ZAVASCKI, Teori Albino. Ações de controle concentrado de constitucionalidade. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JR., Fredie (Coords.). **Procedimentos especiais cíveis: legislação extravagante**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. Pensar as políticas públicas a partir do enfoque das capacidades: justiça social e respeito aos direitos humanos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, 2019.

## APÊNDICES

**Gráficos e Quadros que demonstram histórico e projeção da OOAU e da OOAU no Município de Fortaleza, Ceará**

Gráfico 4 – Projeção em 10 passos para OODC no Município de Fortaleza (Ceará)



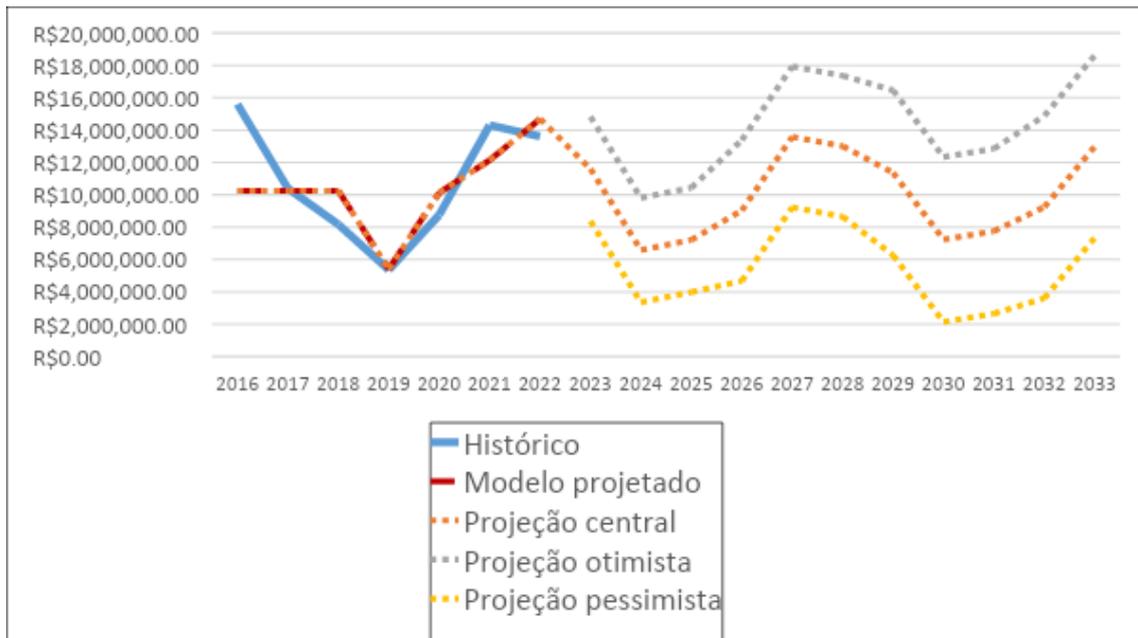
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA).

Quadro 3 – Histórico e projeção OODC no Município de Fortaleza (Ceará)

<b>Projeção em 10 passos para OODC no Município de Fortaleza (Ceará)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Cenário Central</b>	<b>Modelo</b>	<b>Cenário Otimista (95%)</b>	<b>Cenário Pessimista (95%)</b>
2012	R\$ 32.568,38	-	-	-
2013	R\$ 3.000.571,35	R\$ 280.169,21	-	-
2014	R\$ 3.227.805,98	R\$ 3.096.292,93	-	-
2015	R\$ 1.473.710,99	R\$ 2.256.448,26	-	-
2016	R\$ 565.161,57	R\$ 1.752.918,56	-	-
2017	R\$ 867.612,19	R\$ 2.150.252,99	-	-
2018	R\$ 3.118.734,01	R\$ 1.808.643,54	-	-
2019	R\$ 1.903.761,06	R\$ 1.507.771,40	-	-
2020	R\$ 2.768.545,08	R\$ 1.817.399,25	-	-
2021	R\$ 4.024.144,48	R\$ 4.250.565,98	-	-
2022	R\$ 4.259.794,59	R\$ 4.713.051,06	-	-
2023	R\$ 4.665.342,14	-	R\$ 6.399.957,83	R\$ 2.930.726,45
2024	R\$ 3.639.243,22	-	R\$ 5.759.386,46	R\$ 1.519.099,99
2025	R\$ 5.009.200,02	-	R\$ 7.129.343,25	R\$ 2.889.056,79
2026	R\$ 4.783.184,24	-	R\$ 6.903.327,47	R\$ 2.663.041,01
2027	R\$ 4.257.262,93	-	R\$ 6.377.406,16	R\$ 2.137.119,69
2028	R\$ 4.514.034,55	-	R\$ 6.634.177,78	R\$ 2.393.891,32
2029	R\$ 4.640.429,57	-	R\$ 7.143.803,01	R\$ 2.137.056,13
2030	R\$ 5.865.447,42	-	R\$ 8.537.903,22	R\$ 3.192.991,62
2031	R\$ 5.251.770,05	-	R\$ 7.924.225,85	R\$ 2.579.314,25
2032	R\$ 5.862.816,77	-	R\$ 8.535.272,57	R\$ 3.190.360,97

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza(SEUMA). Elaboração do autor.

Gráfico 5 – Projeção em 10 passos para OOAU no Município de Fortaleza (Ceará)



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA). Elaboração do autor.

Quadro 4 – Histórico e projeção OOAU no Município de Fortaleza (Ceará)

<b>Projeção em 10 passos para OODC no Município de Fortaleza (Ceará)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Cenário</b>	<b>Modelo</b>	<b>Cenário Otimista (95%)</b>	<b>Cenário Pessimista (95%)</b>
2012	-	-	-	-
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	R\$ 15.595.920,48	R\$ 10.251.482,87	-	-
2017	R\$ 10.397.280,32	R\$ 10.251.482,87	-	-
2018	R\$ 8.169.992,62	R\$ 10.251.482,87	-	-
2019	R\$ 5.361.484,09	R\$ 5.406.931,71	-	-
2020	R\$ 8.761.269,42	R\$ 10.119.322,43	-	-
2021	R\$ 14.299.624,96	R\$ 12.138.283,07	-	-
2022	R\$ 13.607.425,97	R\$ 14.684.100,65	-	-
2023	R\$ 11.602.310,73	-	R\$ 14.828.427,56	R\$ 8.376.193,91
2024	R\$ 6.581.979,57	-	R\$ 9.808.096,40	R\$ 3.355.862,74
2025	R\$ 7.209.434,44	-	R\$ 10.435.551,27	R\$ 3.983.317,61
2026	R\$ 9.027.003,29	-	R\$ 13.381.281,91	R\$ 4.672.724,67
2027	R\$ 13.577.762,96	-	R\$ 17.932.041,58	R\$ 9.223.484,34
2028	R\$ 13.008.996,43	-	R\$ 17.363.275,05	R\$ 8.654.717,81
2029	R\$ 11.361.432,01	-	R\$ 16.459.145,56	R\$ 6.263.718,46
2030	R\$ 7.236.322,95	-	R\$ 12.334.036,50	R\$ 2.138.609,40
2031	R\$ 7.751.890,49	-	R\$ 12.849.604,04	R\$ 2.654.176,94
2032	R\$ 9.245.351,67	-	R\$ 14.881.004,71	R\$ 3.609.698,64

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA). Elaboração do autor.

## ANEXOS

**MENSAGEM Nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.**

Excelentíssimo Senhor

Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para, nos termos do art. 83, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, submeter à apreciação dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei Complementar em anexo, que *“dispõe sobre a destinação de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso para a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e altera a Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, e a Lei Complementar nº 9132, de 18 de dezembro de 2006”*.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), por meio da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, constitui uma política pública imprescindível para a concretização da função social da propriedade e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma indicada na Constituição Federal. Consiste na adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para incorporação dos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, garantindo a segurança da posse e a permanência dos moradores no local.

Sabe-se que a Lei Orgânica do Município de Fortaleza prioriza o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas com as necessidades da população de baixa renda e que promovam a melhoria da condição social dos assentamentos precários existentes na cidade. Dessa forma, prevê a urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda como um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano do Município de Fortaleza, expresso no art. 191, inciso I da Lei Orgânica.

Nessa perspectiva, o art. 238 da Lei Orgânica Municipal define que a política habitacional do Município de Fortaleza deverá priorizar os programas voltados para atender a população de baixa renda, sendo constituída **primordialmente** pela urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que consiste no marco jurídico de maior importância para a política de desenvolvimento urbano, dispõe em seu art. 31 que os recursos auferidos com os instrumentos de outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso serão empregados no atendimento das finalidades previstas

no art. 26, dentre as quais destaca-se a regularização fundiária, que ocupa posição de destaque, evidenciando o interesse do legislador em priorizar os investimentos públicos nessa área.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009), por sua vez, seguindo a lógica do Estatuto da Cidade, estabelece no art. 223, inciso I, que as receitas oriundas da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso serão aplicadas na regularização fundiária, novamente alçada a maior posição pelo legislador.

Entretanto, embora exista um amplo arcabouço normativo que assegura a destinação de recursos públicos para a regularização fundiária de assentamentos irregulares, o Município de Fortaleza ainda conta com um grande passivo social em situação de irregularidade fundiária. Segundo dados oriundos da atualização dos dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), promovida pelo Fortaleza 2040 em 2019, o Município conta com 856 assentamentos precários, onde residem aproximadamente 271.539 famílias, o que representa o índice de 41,6% da população inserida em condição de irregularidade.

Dessa forma, observa-se que não obstante a legislação municipal priorize os investimentos da política urbana e habitacional na regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda, os recursos públicos, oriundos da outorga onerosa de direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso, não foram suficientes para debelar o déficit habitacional do Município de Fortaleza. Em grande medida, a situação justifica-se pela utilização dos recursos citados em outras políticas prioritárias, como na urbanização de áreas carentes de equipamentos urbanos. Assim, faz-se necessária uma vinculação maior dos recursos públicos citados que assegure, de fato, seu investimento em programas de Regularização Fundiária Urbana.

Acrescenta-se a isto o desmonte das políticas urbanas no âmbito do Governo Federal, que desconstruiu os programas de habitação de interesse social, reduzindo substancialmente os repasses de recursos públicos para investimento dos Estados e Municípios na Regularização Fundiária Urbana de assentamentos informais. Assim, vive-se um momento político de escassez de recursos públicos federais destinados para o desenvolvimento da política urbana e, sobretudo, para a regularização fundiária, fragilizando os programas locais e agravando a situação da população de baixa renda.

Diante de todo esse contexto, é indispensável que o Município de Fortaleza, por meio do aproveitamento dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação local, crie mecanismos para transferir recursos públicos para programas prioritários como a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S). Assim, espera-se que a municipalidade seja capaz de

recuperar os investimentos públicos e concretizar o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, na forma indicada no art. 2º, incisos IX e XI do Estatuto da Cidade. Isto posto, este Projeto de Lei Complementar tem como objetivo vincular as receitas oriundas da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso à Política Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), integralizando-os ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Ante o exposto, considerando a existência de interesse público devidamente justificado, submeto o presente Projeto de Lei Complementar à análise primorosa desta Casa Legislativa, dirigida por Vossa Excelência, composta por membros comprometidos com o dever social e com o fortalecimento da coisa pública.

Paço Municipal de Fortaleza, aos \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA**

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Dispõe sobre a destinação de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso para a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e altera a Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, e a Lei Complementar nº 9132, de 18 de dezembro de 2006.

Faço saber que a Câmara Municipal de Fortaleza aprovou e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º Pela presente Lei, os recursos auferidos pelo Município de Fortaleza com o pagamento de contrapartidas financeiras na outorga onerosa do direito de construir e na outorga onerosa de alteração de uso serão aplicados na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), na forma e nos percentuais indicados nesta Lei.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, consideram-se:

I – Contrapartida financeira: ônus pago pelo beneficiário da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso com a finalidade de compensar e indenizar o Município pela inobservância dos parâmetros e normas de uso e ocupação do solo definidos pela legislação urbanística;

II – Outorga onerosa do direito de construir: instrumento urbanístico pelo qual o Município autoriza a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário;

III – Outorga onerosa de alteração de uso: instrumento urbanístico pelo qual o Município autoriza a flexibilização dos demais parâmetros urbanísticos definidos na legislação ou a alteração do uso previsto para a unidade imobiliária, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário;

IV – Regularização Fundiária Urbana: conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

V – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): a Regularização Fundiária Urbana em que o ocupante é integrante de população de baixa renda, podendo a classificação atingir todo o núcleo urbano informal objeto de regularização ou parcela deste.

Art. 3º Os recursos de que trata esta Lei serão integralizados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, regido pela Lei Complementar nº 9.132, de 18 de dezembro de 2006, e aplicados integralmente na Política Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), obedecidos os seguintes percentuais:

I – Nos dois primeiros anos de vigência desta Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), o percentual de 100% (cem por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso no Município de Fortaleza;

II – Dos três aos seis anos de vigência desta Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), o percentual de 60% (sessenta por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso no Município de Fortaleza;

III – A partir do sétimo ano da vigência desta Lei, será integralizado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) o percentual de 40% (quarenta por cento) das receitas auferidas com a outorga onerosa do direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso, sendo este percentual mantido enquanto vigente esta Lei.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados no processamento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) ou na implantação da infraestrutura essencial em núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.

§ 2º Na hipótese dos incisos II e III do *caput* deste artigo, o percentual restante dos recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso poderá ser integralizado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), regido pela Lei complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, com aplicação vinculada às finalidades definidas no Plano Diretor Municipal.

Art. 4º Incorre em crime de responsabilidade gestor público que injustificadamente deixar de empregar os recursos auferidos com a outorga onerosa de direito de construir e com a outorga onerosa de alteração de uso na forma e nos percentuais definidos nesta Lei.

Art. 5º A Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 9º .....

§ 6º Os recursos auferidos por meio da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso que, por força de Lei, deverão ser aplicados na Política Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) serão transferidos diretamente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social a cada mês”.

Art. 6º A Lei Complementar nº 9132, de 18 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 18 .....

XIII – recursos oriundos das receitas correspondentes à outorga onerosa do direito de construir e à outorga onerosa de alteração de uso, conforme estabelecido no Plano Diretor e na legislação específica.

.....  
Parágrafo único – Os recursos auferidos por meio da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa de alteração de uso que, por força de Lei, deverão ser aplicados na Política Municipal de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) serão transferidos diretamente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social a cada mês”

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

PREFEITO MUNICIPAL