

Análise crítica da legislação fundiária do Município de Uberlândia

*Amanda Lídia Marques Bittencourt Silva Jansen*¹

*Gabriel Oliveira de Aguiar Borges*²

Resumo: O principal objetivo da presente pesquisa foi analisar a legislação de regularização urbana do município de Uberlândia/MG, para responder a seguinte indagação: A legislação municipal de Uberlândia/MG, em se tratando de regularização fundiária, é eficiente? Para tanto, a metodologia foi definida como descritiva de natureza básica de abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica e documental, na busca por literatura histórica e atual, em sites oficiais e científicos com uso de revisão bibliográfica, utilizando o município de Uberlândia como recorte geográfico e o recorte temporal o período compreendido entre 2019 a 2023. Esta pesquisa se insere na discussão sobre a eficiência da legislação municipal frente à urgência na solução de problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, situação que interessa a comunidade com um todo, em especial a jurídica. Conclui-se, portanto, que a Prefeitura de Uberlândia está paulatinamente tratando das questões de Regularização Fundiária, em consonância com os princípios fundamentais e, em especial, sua atuação em promover políticas públicas voltadas à sua realidade. O cenário atual condiz com o esforço em se criar uma base para que, em um futuro próximo, se torne cada vez mais eficiente e célere em suas análises processuais.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/2017. 3. Situação da clandestinidade fundiária em Uberlândia. 4. Legislação municipal, competência e atuação. 4.1. A eficácia da legislação municipal de Uberlândia. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Lei complementar. Uberlândia.

1. Introdução

Esta pesquisa versa por analisar a legislação de regularização fundiária urbana municipal de Uberlândia/MG para suscitar a discussão sobre sua eficiência frente à urgência na solução dos problemas advindos da posse e propriedade irregulares. O

¹ Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Triângulo Mineiro – UNITRI. Texto originalmente escrito para o Trabalho de Conclusão de Curso no semestre 2023-1 e revisado para publicação em agosto de 2023. E-mail: jansen.amandalidia@gmail.com.

² Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário do Triângulo (UNITRI/MG). Advogado. E-mail: gabrieloab@outlook.com.

objetivo principal, foi analisar a legislação de regularização urbana do município de Uberlândia/MG.

Nesse contexto, pergunta-se: quão eficiente é a legislação de regularização fundiária urbana no município de Uberlândia/MG em lidar com a urgência na solução dos problemas decorrentes da posse e propriedade irregulares, considerando a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, conforme delineado no Artigo 9 da Lei nº 13.465/2017?

Para obtenção dos resultados almejados na presente pesquisa, a metodologia foi definida como descritiva de natureza básica de abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica e documental com buscas na literatura histórica e atual, em sites oficiais e científicos. Visando uma melhor organização e delimitação ao presente artigo, foi atribuído o recorte temporal que compreende os anos de 2019 a 2023 adotando a revisão bibliográfica para desenvolvimento do presente estudo.

A regularização fundiária urbana, segundo o art. 9^a da Lei Nº 13. 465/2017, verbis: “(...) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, concedendo, assim, segurança jurídica a população, em especial as mais carentes com o direito de posse ou propriedade reduzindo conflitos, ampliando direitos reais, garantindo infraestrutura urbana, proteção ambiental e de fundamental importância para o combate à pobreza e para o desenvolvimento econômico do país. Dito isso, esta pesquisa se insere na discussão sobre a eficiência da legislação municipal frente à urgência na solução destes problemas, situação que interessa a comunidade com um todo, em especial a jurídica.

O artigo foi estruturado em duas partes. Inicialmente é apresentada a Lei de Regularização Fundiária com foco na discussão dos direitos e princípios fundamentais e o objeto de estudo observando a situação fundiária clandestina no município de Uberlândia. Na segunda parte é analisado o cerne da pesquisa, cujo enlace se dá com a defesa da eficiência da legislação municipal.

2. a Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465/17, Lei da Regularização Fundiária, foi promulgada em 2017 e, *verbis*:

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.

A priori, importa destacar que o objetivo medular da REURB consiste na regularização de núcleos urbanos informais consolidados em território nacional. Ou seja, mais que um simples procedimento, trata-se de uma política pública que uma transformação ao integrar o núcleo informal à cidade, possibilitando a transição do

âmbito meramente real para o legal o que proporciona uma série de benefícios tanto para os moradores do núcleo quanto para o Município (GONÇALVES, 2021).

Ademais, como um processo administrativo multidisciplinar, a REURB engloba diferentes aspectos para a regularização fundiária. Ela busca garantir a regularização social, em conformidade com o princípio da dignidade da moradia, a regularização ambiental, com foco na preservação ambiental, a regularização jurídica, visando à elaboração de escritura pública, titulação e registro do ocupante, e a regularização urbanística, que inclui o planejamento de infraestrutura e equipamentos públicos assim como as questões envolvendo loteamento, respeitando as diretrizes de cada região (MENDES, 2018).

Nesse interim, compete ao poder público fomentar políticas públicas (sociais) que buscam a efetivação da dimensão prestacional do direito fundamental supracitado que está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade humana observando, também, o direito fundamental ao meio ambiente de modo a promover o equilíbrio ecológico. Afinal, a terceira fase legislativa, como bem descreve o artigo 225 da CRFB/88, consagra os objetivos e deveres de proteção ambiental a cargo dos entes federativos e da coletividade, uma vez que o ambiente saudável, preservado e sustentável contribui, não só para a dignidade da pessoa humana, como para do valor econômico decorrente do uso dos recursos naturais em contrapartida com o valor inerente da natureza (BRASIL, 1988; SARLET, 2017).

Em se tratando de direito à moradia, Sarlet leciona que é um direito fundamental conferindo institutos como segurança jurídica da posse, infraestrutura básica, acesso à serviços essenciais, dentre outros. Isso posto, verifica-se que transcende a mera liberdade positiva, servindo de parâmetro para imposição de limitações referentes a condutas ofensivas advindas tanto de entes federados quanto particulares (SARLET, 2021).

O direito fundamental à moradia, em síntese, circunscreve-se direito ao acesso a uma habitação adequada, segura, saudável e digna. Distingue-se, portanto, do direito à propriedade, garantido pelo art. 5^a, XXII, da CRFB/88 e conceituado no art. 1.228 do Código Civil, que estabelece: “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”. Essa garantia constitucional, portanto, assegura que toda pessoa tem o direito de possuir, utilizar, fruir e dispor de seus bens materiais e imateriais de forma legal (BRASIL, 1988; BRASIL 2002; GONÇALVES, 2018).

A questão relacionada à propriedade de imóveis consiste em uma problemática séria que se estende desde a época colonial. A propriedade registrada em cartório imobiliário é a regra e deveria ser aplicado a todos os imóveis, o que não ocorre na prática acarretando, principalmente, na insegurança jurídica da propriedade (SILVA, 2021).

Bruno Mattos e Silva (2021, p. 545) discorre que: “(...)coexistem: (1) propriedade registrada, podendo em casos específicos existir litígio a respeito de quem é o proprietário; (2) situações de posse, que podem incidir sobre imóvel registrado ou não; (3) propriedade não registrada”.

Importa, portanto, suscitar a discussão acerca das operações de loteamento, regidas pela Lei 6.766/79, Lei do Parcelamento do Solo Urbano. A referida lei possui força obrigatória, sendo de ordem pública e prepondera o interesse público sobre o particular. Em síntese, o loteador encontra-se obrigado a aprovar o projeto de loteamento junto à Prefeitura para posterior registro em sede de CRI, observando os parâmetros de

parcelamento estabelecidos em legislação própria (AZEVEDO JÚNIOR, 2022).

A Lei nº 13.465/2017, oriunda da conversão da medida provisória nº 759/16 estipulou um novo marco regulatório para regularização fundiária urbana. Apesar de ter sido criada com o intuito de facilitar e democratizar o processo de regularização, a lei citada anteriormente é complexa e engloba uma gama de conceitos e institutos jurídicos com intuito de abranger o maior número de casos de regularização, tendo em vista seu status federal (ALVES, 2018).

A título de exemplificação e para servir de base aos temas que serão apresentados posteriormente, é necessário destacar o trecho presente no artigo 11 da Lei de Regularização Fundiária. Nesse recorte, foram estabelecidas algumas conceituações determinantes para a compreensão do objeto da lei:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: “I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;” (BRASIL, 2017).

No âmbito dos institutos jurídicos, a Reurb faz uso de quinze instrumentos que estão listados no artigo 15 da Lei nº 13.465/17, incluindo a legitimação fundiária, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, consórcio imobiliário, intervenção do poder público em parcelamento clandestino e irregular, entre outros (BRASIL, 2017).

A legitimação fundiária consiste em uma nova forma de registro da propriedade fornecida através do reconhecimento da aquisição originária da propriedade, a depender da aprovação do Poder Público. Brunno Mattos e Silva pontua:

(...) o novo instituto tem o caráter de forma de aquisição originária da propriedade, de modo que as aquisições anteriores do imóvel não prejudicam e não são relevantes para o direito do proprietário que adquire por meio de legitimação fundiária. (art. 23, § 2º)” (SILVA, 2021, p. 149).

A Lei nº 13.465/2017, no entanto, estabelece um marco legal para o instituto supracitado, podendo este ser aplicado apenas para núcleos urbanos informais consolidados existentes até 22 de Dezembro de 2016, conforme dispõe o art. 9º, §2º, da Lei da Reurb.

Sobre núcleos urbanos consolidados: “Considera-se como núcleo urbano informal consolidado, para os fins da lei em questão, aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação(…)” (MENDES, 2018, p. 525).

Além disso, a Reurb é dividida em duas modalidades: interesse social (Reurb-S) e interesse específico (REURB-E). A primeira modalidade abrange ocupações feitas por pessoas de baixa renda, com finalidade residencial, que recebem gratuitamente o registro do imóvel e toda a infraestrutura básica providenciada pelo Poder Público. Em se tratando da REURB-E, quem custeia os melhoramentos é o ocupante sendo responsabilidade do Município analisar o processo (MENDES, 2018; SILVA, 2021).

Convém destacar que as discussões e pesquisas científicas são, em sua maioria, voltadas para a REURB-S por sua característica e impacto sociopolíticos, deixando uma lacuna nas discussões sobre a Reurb Específica (REURB-E) que é realidade em diversos municípios brasileiros com especificidades locais.

3. Situação da clandestinidade fundiária em Uberlândia

Em Uberlândia, segundo município mais populoso do Estado de Minas Gerais e o quarto do interior do Brasil, já foram mapeados pela Prefeitura Municipal 172 loteamentos clandestinos ou irregulares, sendo: 18 na Zona Urbana, 146 na Zona Rural e 12 no Parque Estadual do Pau Furado e sua Zona de Amortecimento (Figuras 01 e 02).

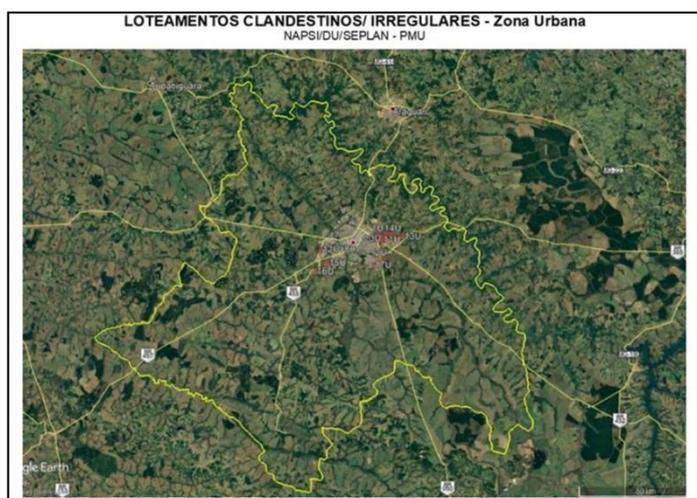


Figura 01: Mapeamento dos loteamentos clandestinos ou irregulares em Uberlândia

Fonte: Planejamento Urbano, 2023.

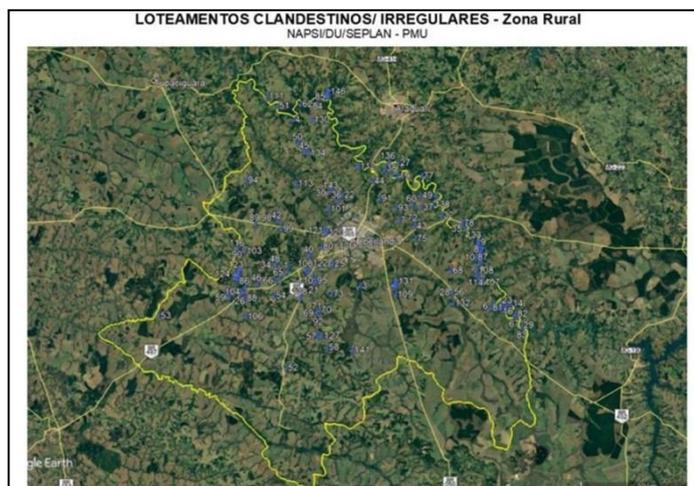


Figura 02: Mapeamento dos loteamentos clandestinos ou irregulares em Uberlândia

Fonte: Planejamento Urbano, 2023.

Este mapeamento é resultado das fiscalizações frequentes coordenadas pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEPLAN, cujas ações contribuíram com a “Operação Terra em Lei” da Polícia Militar e Ministério Público de Minas Gerais – MPMG, desdobramento da operação “Desbravamento da Terra Prometida”, que em 2019 efetuou dezenas de mandados de busca e apreensão e prisões de responsáveis por parcelamentos clandestinos e irregulares no município cujo *modus operandi* se dava através do parcelamento de glebas rurais com dimensões inferiores ao módulo rural (ferindo a lei de florestas), além da propaganda e venda desses terrenos à revelia da administração municipal usando de contratos de compra e venda, documentos que comprovam a ilegalidade cometida e nulos perante a justiça. Foram identificadas, à época, pela PM de MPMG, organizações criminosas responsáveis por adquirir, parcelar e comercializar terras em vários municípios do Triângulo Mineiro (G1, 2019, UFU, 2019).

Este cenário ensejou a criação do Núcleo de Análise de Parcelamentos do Solos Irregulares – NAPSII integrando a Diretoria de Urbanismo da SEPLAN e a publicação das legislações municipais LC 670 de 02 de maio de 2019, que dispõe sobre o Programa de Regularização de Núcleos Urbanos Irregulares – PROURBI no município de Uberlândia e seus Distritos e a LC 671 de 6 de maio de 2019, que institui e delimita a Zona de Urbanização Específica 5 - ZUE 5, e ordena a regularização fundiária no Complexo Turístico Interlagos.

Nos anos seguintes houve, pois, a desaceleração nas irregularidades e/ou clandestinidades em novos parcelamentos.

Inobstante a esses esforços, os loteamentos já existentes não foram paralisados, conseqüentemente, se consolidaram com edificações, desde modestas a grandes mansões, configurando-se majoritariamente em Chácaras de Lazer conhecidos, também, como Sítios de Recreio, não caracterizando, pois, imóvel de família de baixa renda, vez que destina-se a segunda propriedade. Em decorrência, o município de Uberlândia figura como Réu em dezenas de processos judiciais provocados, em sua maioria, pelo MPMG acusando-o de não cumprir com seu papel fiscalizador e de polícia no combate a clandestinidade fundiária em seu território, resultando na condenação em alguns casos.

Outro fator relevante foi que a legitimação fundiária (que fundamenta a LC

670/2019) instituída pela Lei 13465/2017 limita a regularização fundiária ao marco legal de 22 de dezembro de 2016 como barreira para a clandestinidade, negligenciando as áreas consolidadas a posteriori. Neste sentido, envolto em movimentações políticas e sociais, o poder público municipal enviou projeto de lei à câmara de vereadores para criação de uma nova LC que instruiria a regularização fundiária utilizando do Art.15, do inciso 10 da Lei 13465/2019, que trata dos instrumentos da REURB, possibilitando “a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979” (BRASIL, 2017; UBERLÂNDIA, 2019).

Neste contexto, para o presente artigo, serão utilizados dois institutos jurídicos que a lei em questão estabeleceu em seu art. 15, incisos I e X, referentes à legitimação fundiária e a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular. Institutos estes adotados pelo Município de Uberlândia para criação de suas leis complementares (SILVA, 2021; BRASIL, 2017).

4. Legislação municipal, competência e atuação

A lei ordinária 13.465/2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana”, é a base legal que possibilita a regularização de parcelamentos clandestinos e irregulares no Brasil. Utilizando-se do art. 30 c/c art. 182 da Constituição Federal que tratam das competências municipais assim como as diretrizes para o desenvolvimento urbano, Uberlândia promulgou legislações próprias suplementares ordenando os critérios e procedimentos a serem adotados para promover a regularização de suas áreas ocupadas clandestina ou irregularmente (BRASIL, 1988; UBERLÂNDIA, 2019; UBERLÂNDIA, 2022, UBERLÂNDIA, 2023).

A legislação urbanística que trata da regularização fundiária urbana no município de Uberlândia/MG é disciplinada pelas Leis Complementares nº 670/2019, que “dispõe sobre o programa de regularização fundiária de núcleos urbanos irregulares – PROURBI no município de Uberlândia e seus distritos”, a LC nº 738/2022, que “disciplina a regularização de núcleo urbano informal clandestino em áreas particulares nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e suas alterações”, além do decreto nº 20.339, que “regulamenta o procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos informais de interesse específico” (UBERLÂNDIA, 2019; UBERLÂNDIA, 2022, UBERLÂNDIA, 2023).

Considera-se clandestino o parcelamento do solo rural que foi “implantado sem aprovação do Município” e irregular, *in verbis*:

Aquele que tenha sido aprovado, possua registro em cartório, mas não foi implantado no todo ou em parte ou foi executado em desacordo com o projeto aprovado, e aquele que tenha sido aprovado e não possua registro em cartório, implantado ou não (UBERLÂNDIA, 2022).

O município de Uberlândia apresenta em seu site o cenário da irregularidade e clandestinidade do parcelamento solo que contabiliza mais de 150 loteamentos já identificados, dos quais, conforme a planilha atualizada de loteamentos irregulares com

processo em tramitação elaborada pela SEPLAN, 104 já possuem processos em trâmite, sendo 86 na área rural e 18 em áreas urbanas. Analisando tal documento, observa-se que em 2019, ano da publicação da LC 670/2019, houve 19 entradas de processos administrativos na prefeitura, em 2020, 28 processos, em 2021 foram 23, em 2022 houve o ápice com 30 processos protocolados e 2023 já registra 3 processos (PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

Importa destacar que a LC nº 670/2019 em seu art. 1, §2º, estabelece seu marco legal, ou seja, seu recorte de atuação em núcleos urbanos informais cuja existência esteja comprovada até a data de 22 de dezembro de 2016. Por conseguinte, os núcleos urbanos formados após o prazo estipulado na LC supracitada por ela não podem ser abrangidos. Ocorre que, novos loteamentos irregulares e clandestinos foram surgindo após a data limite, de modo que o município adotou como medida a LC nº 738/2022 (UBERLÂNDIA, 2022)

Até o presente momento não houve nenhum processo concluído de regularização fundiária em Uberlândia.

Isso posto, mediante a necessidade da criação de uma lei subsidiária, questiona-se: A legislação municipal de Uberlândia/ MG é eficiente?

4.1. A eficácia da legislação municipal de Uberlândia

A legislação urbanística que trata da regularização fundiária no Município de Uberlândia/MG é eficaz para o REURB-E porque, além de ter sido criada por ente federativo competente, no cerne de sua elaboração buscou compreender os interesses locais e particularidades da região, preencheu lacunas conceituais deixadas pela Lei nº 13.465/2017, especialmente em relação aos conceitos de “irregularidade” e “clandestinidade”, o que facilita mapeamento e a distribuição das ações inerentes ao processo de regularização pela prefeitura e envolveu profissionais das áreas de interesse, como arquitetos, engenheiros, dentre outros (PLANEJAMENTO URBANO, 2023; ALVES, 2018).

É mister perceber que o modelo federativo adotado pelo Brasil não apenas confere autonomia política, administrativa e financeira aos entes federados, como também contribui para a democracia. Isso ocorre porque a descentralização e especificidade dos entes proporcionam uma maior participação da população, atendendo de forma mais eficaz aos seus anseios respeitando, também, as demandas regionais. (MORAES, 2020).

Isso posto:

(...) a localidade que seja titular de poder político e administrativo, com liberdade para dispor sobre suas particularidades, pode ser vislumbrada como um espaço que facilita o exercício da democracia pela sociedade, pois a aproxima do centro de poder que decidirá sobre o modo como a vida ocorrerá naquele ambiente, permitindo um acesso mais direto para que a população possa fiscalizar e exigir as demandas que enta serem necessárias” (HOLANDA, 2016, p. 372).

É necessário destacar que a Regularização Fundiária é parte integrante da política urbana e, como preceitua o artigo 30, VIII, da CRFB/88: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988; AZEVEDO, 2022).

Sobre o tema, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já decidiu, *verbis*:

(...) 2. Compete ao Município promover a tutela do ordenamento urbanístico, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII), o que, por certo, inclui a regularização fundiária. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.063418-2/001, Relator(a): Des.(a) Maria Inês Souza, 2ª Câmara Cível, julgamento em 04/05/2023, publicação da súmula em 04/05/2023).

Conforme expresso na Constituição, em síntese, os objetivos da política urbana, conforme previstos no art. 182, incluem a organização do plano de desenvolvimento e a promoção do bem-estar dos habitantes, destacando a essência humanitária que é acolhida. Ademais, trata-se de uma norma de eficácia limitada, necessitando, portanto, de uma lei federal que lhe atribua efetividade (BRASIL, 1988; AZEVEDO, 2022).

Em se tratando da Lei Federal 13.465/2017, que confere a efetividade supracitada, esta é suficiente para aplicação nos municípios. Ou seja, seus institutos jurídicos, instrumentos e procedimentos, são suficientes para promoção da regularização em território nacional sem exigir legislação complementar. Entretanto, a Lei Federal em discussão foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5883), proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) questionando alguns de seus dispositivos, incluindo a parte referente ao Título II, cujos conceitos foram abordados no capítulo 2 do presente artigo (BRASIL, 2018)

O IAB sustenta que a lei federal em apreço viola as diretrizes do art. 30, I e VIII, da CRFB/88, no que tange ao planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano, o que, segundo o Instituto, afeta “diretamente as necessidades e direitos dos habitantes de cada cidade” (BRASIL, 2018).

Não obstante, de acordo com a inteligência do art. 9,§1ª, da Lei nº 13.465/2017:

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (BRASIL, 2017).

Verifica-se, portanto, que a Lei da Regularização Fundiária oportuniza aos entes públicos que conduzam suas próprias legislações específicas e procedimentos, de acordo com as demandas de sua região, tendo como base o instrumento Federal. Como bem demonstrado no início deste capítulo, a Prefeitura de Uberlândia promulgou Leis

Complementares, Decretos e Portarias, buscando atender à realidade do Município e facilitar o trâmite processual.

No que diz respeito à Regularização Fundiária, a CF/88 estabeleceu diretrizes da política urbana conforme inteligência do art. 182, onde:

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 (BRASIL, 1988).

Verifica-se que o referido artigo prevê apenas o conteúdo mínimo da política urbana, sendo, portanto, uma norma de eficácia limitada, e que produz “seu efeito essencial somente após um desenvolvimento normativo a cargo do poder constituído” (MENDES, 2018). A Lei Federal que confere efetividade ao *caput* supracitado corresponde à Lei nº 13.465/2017, que estabeleceu normas para regularização fundiária rural e urbana assim como “sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”; (MENDES, 2018; BRASIL, 2017).

O surgimento dessa lei foi motivado pela necessidade de se estabelecer um marco legal para a regularização fundiária no Brasil, durante o governo Temer, especialmente em áreas urbanas e rurais. Importa destacar que a ausência de regularização fundiária ocasiona inúmeras complicações, como a insegurança jurídica para os ocupantes, dificuldades na obtenção de crédito e financiamentos, titulação, além de problemas ambientais (OVANDO JÚNIOR, 2021).

Em suma, a Lei nº 13.465/17 teve como objetivo principal estabelecer regras claras e objetivas para a regularização fundiária, de forma a facilitar o acesso à propriedade e promover o desenvolvimento social e econômico do país. Para isso, a lei definiu critérios e procedimentos para a regularização de áreas rurais e urbanas, estabelecendo prazos e garantias para os proprietários (BRASIL, 2017).

Isso posto, o art. 11 da REURB merece destaque por ser aquele que estabelece as definições e conceitos e instrumentos nos quais a lei se baseia, o que facilita sua aplicação. O inciso I versa sobre o núcleo urbano que, sumariamente, descreve o assentamento humano irregular como aquele “(...) constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868.(...)”, referindo-se, desta forma, ao tamanho padrão de lotes e módulos rurais. (BRASIL, 2017).

Entende-se por núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer motivo, a titulação de seus ocupantes (...)” (art. 11, II, da REURB). Sendo a primeira situação de assentamento clandestino aquela que ocorre às margens da legislação e da aprovação dos órgãos responsáveis. Já o assentamento irregular remete às hipóteses em que os órgãos municipais aprovam com licenciamento, dentre outros, mas que por algum motivo não lograram êxito na aprovação total ao fim do empreendimento (BRASIL, 2017; OVANDO JÚNIOR, 2021).

Já o núcleo urbano informal consolidado está presente no inciso III e corresponde à hipótese mais ampla para qual a REURB deve ser aplicada. Segundo Altivo Ovando Jr,

esta forma de núcleo urbano é a mais comum em se tratando de núcleos urbanos informais e são, em síntese, ocupações mais antigas, dotadas de infraestrutura urbana de difícil reversão.

Sobre o tema, o TJMG dispõe, *verbis*:

“(…)5. Constatada a existência, ao menos, de um "núcleo urbano informal consolidado", como "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", a hipótese seria de regularização do empreendimento, na forma estabelecida na Lei Federal nº 13.465/17.6. (...) (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.202124-0/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/02/2022, publicação da súmula em 07/03/2022)”.

Contudo, se faz necessário destacar, algumas inconsistências presentes na REURB, que foram alvos de críticas, questionamentos e até mesmo dúvidas quanto à sua constitucionalidade formal, ou seja, sua forma de produção. Layla Moreira expõe em seu trabalho que, perante a complexidade que abrange o tema de regularização fundiária e suas implicações sócio-econômicas e ambientais, o tempo que compreende da publicação da Medida Provisória, realizada em 23 de dezembro de 2016, até a aprovação pelo Senado Federal em 31 de maio de 2017, foi apressurado sem sequer contar com a análise ou participação de profissionais especializados nas questões urbanísticas abordadas, tais como arquitetos e demais disciplinas relacionadas ao tema (MOREIRA, 2022).

Ademais, importa destacar que ao tempo em que foi aprovada, as políticas de austeridade, ou seja de maior rigor na área fiscal e no controle de gastos públicos. Isso posto, Moreira destaca:

Destaque-se que as polêmicas entorno da Lei ensejaram a propositura de três ações de inconstitucionalidade, ainda pendentes de julgamento, quais sejam, ADI nº 5771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5883, propostas, respectivamente, pelo Ministério Público Federal (MPF), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o que demonstra as controvérsias acerca de uma lei elaborada sem o necessário tempo de reflexão. (MOREIRA, 2022,).

O município, legislando em complementação à Lei Federal, adota o princípio de maior restrição em função de suas características locais no tocante às irregularidades do parcelamento do solo observadas, em seu território (BRASIL, 1988; MENDES, 2018).

Para a legislação municipal destaca-se na lei 670/19, em seu *caput*, a destinação desta para “(...) regularizar e incorporar os núcleos urbanos informais irregulares e clandestinos ao ordenamento territorial urbano e permitir a titulação de seus ocupantes” excluindo a consolidação, porém, em seu art. 1, §2º, estabelece que: “(...) O PROURBI

somente poderá ser aplicado para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes no perímetro urbano, na zona de expansão urbana e na zona rural (...). A adoção do marco legal pela LC 670/2019, até 22 de Dezembro de 2016, relaciona-se à Lei 13.465/2017 (no seu Art. 9º §2º) direcionando-a a utilização estrita do instrumento de legitimação fundiária, desta feita, na somatória destas composições e associada ao conceito de núcleo urbano informal consolidado, é adotado pelo município a situação fática de difícil reversão quando comprovada a construções de edificações sólidas com características urbanas anteriores ao marco legal (BRASIL, 2019; OVANDO JÚNIOR, 2021).

Por consequência, mais de 50% dos processos já analisados, segundo o site oficial da prefeitura, tiveram atos decisórios de instauração indeferidos após a não comprovação de obediência ao marco temporal, deixando a ermo os loteamentos consolidados posteriores a 22 de dezembro de 2016. Este fato gerou grande comoção popular, provocando a criação de nova legislação que assegura os benefícios da regularização fundiária. (PLANEJAMENTO URBANO, 2022)

Para tanto, foi utilizado o Art. 15º, X da Lei 13.465/2017 para criação da LC 738/2022 com o objetivo de colmatar as lacunas deixadas pela lei predecessora. Assentada na Lei 6766/1979 que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências”, esta nova regulamentação chega com o compromisso de prover maior abrangência e agilidade na condução dos processos de regularização fundiária no município de Uberlândia (BRASIL, 2017; BRASIL, 2022; BRASIL, 1979).

A morosidade processual, por vez, decorre da complexidade inerente ao processo, devendo-se cumprir todas as etapas estabelecidas em lei, respeitando os direitos e princípios fundamentais no item 2. Ademais, um dos pontos levantados na ADI 5883 consiste no tempo curto em que a Lei Federal em observância foi promulgada. A ADI pontua que, a questão fundiária é uma problemática que perdura desde a época colonial e que, por isso, deveria ser tratada com mais zelo, dispensando a celeridade com que foi realizada (MOREIRA, 2018).

Importa destacar que, embora o município de Uberlândia não tenha finalizado nenhum processo de regularização fundiária, é notório o cuidado com que a prefeitura tem lidado tanto com a questão fundiária em si, como na observância do quadro geral regional, ou seja, as demandas do Município que, como demonstrado outrora, possui mais casos de REURB-E. Dessarte, a Lei de Regularização é um novo mecanismo legislativo e, portanto, é necessário que se tenha o tempo de maturação para que os poderes públicos consigam se organizar para pôr em prática os institutos jurídicos e instrumentos preconizados (AZEVEDO, 2018; PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

Por Uberlândia ter optado em criar Leis Municipais, Decretos, Portarias e Instruções normativas, é justificável que seu tempo de maturação seja prolongado. O Poder Público em questão, tratou de instituir metodologias capazes de organizar o processo, assim como a forma de protocolar, o que deve ser analisado e exigido. Com isso, percebe-se que o Município de Uberlândia está se capacitando para que, em futuro próximo, desenvolva com mais agilidade e segurança os processos de regularização fundiária (PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

Carvalho, em sua obra, discorre que dentro da realidade brasileira coexistem duas formas de procedimento para se tratar de políticas públicas: as demandas imediatas e as demandas na realidade. O autor esclarece que a segunda hipótese é a mais adequada visto que contempla as demandas de forma “(...) organizada, executa ações, utiliza o

planejamento como instrumento de ação e constrói uma dinâmica que preza pela eficiência e pela agilidade” (CARVALHO, 2020, p. 32). Ainda pontua que, se a demanda pode ser prevista significa que pode ser antecipada e, com isso, o ideal é a criação de mecanismos que incorporem a demanda ao planejamento público (CARVALHO, 2020)

A título de exemplificação, a LC 738/2022 foi criada para que os processos comecem a “correr” de forma mais organizada e célere. A Prefeitura criou, também a Portaria Seplan Nº 09 de 02 de Março de 2023, que consiste em manual de orientação da referida Lei. Lá é possível observar a metodologia aplicada, assim como todo trâmite processual para se chegar a uma eventual improcedência ou emissão do CRF (PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

A legislação de Uberlândia no tocante a modalidade REURB-S pode ser qualificada como pouco eficiente uma vez que não é o seu objeto principal, visto que os estudos aduziram que a clandestinidade ou irregularidade fundiária intrínseca a realidade local figura em loteamentos com características de Sítios de Recreio, incompatível com as definições de baixa renda exigidas na Reurb Social (PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

A REURB-S por se tratar de um processo que deve ser conduzido e custeado pelo poder público, com isenção de custas cartoriais àqueles caracterizados como baixa renda, possui trâmites específicos, e necessita de uma infraestrutura municipal com equipe multidisciplinar envolvendo assistentes sociais, topógrafos ou agrimensores, engenheiros, arquitetos etc.. para cobrir todas as etapas do processo, além de subsidiar a implantação de infraestrutura essencial. Neste caso, o município de Uberlândia atualmente não está devidamente preparado pois sua equipe técnica atual responsável pelos processos de Regularização Fundiária limita-se à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, órgão responsável apenas por análises e aprovações dos parcelamentos clandestinos ou irregulares (PLANEJAMENTO URBANO, 2023).

5. Conclusão

Neste artigo, nos propusemos a analisar a legislação de regularização fundiária urbana do município de Uberlândia/MG quanto sua eficiência na solução dos conflitos fundiários decorrente dos loteamentos clandestinos ou irregulares. Para alcançar este objetivo, utilizamos de pesquisas bibliográficas em livros, artigos científicos e sites oficiais na busca por informações, investigações, legislações e jurisprudências que contribuíssem com as revisões bibliográficas no afã de responder a problemática definida.

A Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/2017, por ser uma publicação nova possui poucas doutrinas e ainda está em fase inicial de aplicação na maioria dos municípios brasileiros. Por se tratar de uma questão que remete à era colonial, algumas questões precisam ser analisadas com cautela. Observou-se que o município de Uberlândia adotou a prática de criação legislações municipais buscando adequar a Lei Federal às características locais, conferindo maior efetividade no que tange ao trâmite dos processos de Regularização Fundiária.

O site da prefeitura de Uberlândia, em especial a parte da Secretaria de Planejamento Urbano, serviu como base fundamental para a construção do presente artigo, aliado às doutrinas constitucionais e jurisprudências. Por se tratar de uma análise voltada à legislação, estas foram devidamente descritas no artigo.

Com base no presente estudo, a eficiência da legislação de regularização fundiária urbana no município de Uberlândia/MG em lidar com a urgência na solução dos problemas decorrentes da posse e propriedade irregulares, considerando a incorporação dos núcleos urbanos informais no ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, parece ter algumas limitações e desafios.

A prefeitura de Uberlândia tem enfrentado problemas relacionados à posse e propriedade irregulares, com mais de 150 loteamentos clandestinos ou irregulares identificados. A legislação municipal de regularização fundiária (Leis Complementares nº 670/2019 e nº 738/2022) foi criada como uma tentativa de lidar com essa situação, mas há alguns pontos que merecem análise.

Primeiramente, nota-se que a legislação municipal parece ter algumas limitações, como o fato de que os loteamentos consolidados após 22 de dezembro de 2016 não estão sendo abrangidos pelo processo de regularização fundiária. Isso pode ser problemático, pois muitos dos núcleos urbanos informais consolidados após essa data ficam de fora das possibilidades de regularização, o que pode perpetuar a situação irregular.

Ademais, a legislação e os procedimentos para a regularização fundiária são complexos e exigem várias etapas. A morosidade processual é destacada como um desafio, e isso pode dificultar a resolução rápida dos problemas de posse e propriedade irregulares.

Outrossim, a eficiência do processo de regularização fundiária depende da capacidade da equipe técnica envolvida, que deve incluir arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, entre outros. No entanto, o texto indica que a equipe atualmente responsável pelos processos de regularização fundiária em Uberlândia está limitada à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, o que pode não ser suficiente para lidar com todas as etapas necessárias.

Além disso, há processos judiciais em andamento, em sua maioria ajuizados pelo Ministério Público de Minas Gerais, acusando o município de não cumprir seu papel fiscalizador e de polícia no combate à clandestinidade fundiária. Isso indica que a eficiência da legislação atual está sendo questionada e contestada em âmbito judicial.

Por fim, o município de Uberlândia tem buscado introduzir alterações na legislação para abordar as lacunas deixadas pela lei federal de regularização fundiária. Isso demonstra uma tentativa de adaptação às necessidades locais, mas também sugere que a legislação ainda não atende completamente às demandas do município.

Em resumo, com base nas informações colhidas no estudo, a legislação de regularização fundiária urbana no município de Uberlândia parece estar enfrentando desafios em sua eficiência na resolução dos problemas decorrentes da posse e propriedade irregulares. A complexidade dos processos, as limitações da legislação existente e a necessidade de capacitação da equipe técnica são alguns dos fatores que podem estar impactando a eficácia das medidas adotadas até o momento.

De toda forma, não se nega que a Prefeitura de Uberlândia está paulatinamente tratando das questões de Regularização Fundiária, em consonância com os princípios fundamentais e, em especial, sua atuação em promover políticas públicas voltadas à sua realidade. O cenário atual condiz com o esforço em se criar uma base para que, em um futuro próximo, se torne cada vez mais eficiente e célere em suas análises processuais.

6. Referências bibliográficas

ALVES, Michele Dixon Moreira; ALVES, Beatriz Dixon Moreira. **O direito Fundamental à moradia digna e a função socioambiental da propriedade na Regularização Fundiária Urbana**: uma análise da Implementação da Lei 13.465/17. Fucamp: Monte Carmelo, 2018.

AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. **Direitos imobiliários da população urbana de baixa renda**. Rio de Janeiro: Processo, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

_____. **Lei nº 13.465/2017, de 7 de novembro 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/l13465.htm>. Acesso em: 13 maio 2023.

_____. **Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Lei de Regularização Fundiária é alvo de nova ADI no Supremo**. Notícias. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981&ori=1>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-Cv nº 1.0000.22.063418-2/001, Relatora Des. Maria Inês Souza, 2ª Câmara Cível, j. 04/05/2023, p. 04/05/2023.

CARVALHO, Márcio Bernades de. **Gestão de políticas públicas**. Curitiba: Contentus, 2020. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva: 2021. v.5.

HOLANDA, Ana Carolina Pessoa. A importância do município na estrutura federalista brasileira para a concretização de uma democracia participativa. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 14, n. 2, 2016, p. 357-390. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/342/344>>. Acesso em: 09 jun. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MOREIRA, Layla Andrade Barros. **Regularização fundiária urbana**: reforma, impactos e constitucionalidades. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Ouro Preto, 71 p. 2022. Disponível em: <<https://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/3763>>. Acesso em 14 abr. 2023.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização fundiária**: comentários à Lei 13.465/2017, modelos práticos. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PLANEJAMENTO URBANO. **Portal da Prefeitura de Uberlândia**. Disponível em:
<<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/>>.
Acesso em: 15 abr. 2023.

SANTOS, Maria Helena Abdanur Mendes do. **Direito urbanístico**. Curitiba: Contentus, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Bruno Mattos e. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análises de riscos**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

UBERLÂNDIA (Município). **Lei Complementar nº 670, de maio de 2019**. Dispõe sobre o programa de regularização de núcleos urbanos irregulares – Prourobi no Município de Uberlândia e seus Distritos. Disponível em:
<<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 738, de 17 de Outubro de 2022**. Disciplina a regularização de núcleo urbano informal clandestino consolidado em áreas particulares nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e suas alterações, e altera as Leis Complementares nºs 523, de 7 de abril de 2011, e suas alterações e 670, de 2 de maio de 2019, e suas alterações. Disponível em:
<<http://leismunicipa.is/02zni>>. Acesso em: 13 abr. 2023.