

JULIANA ALMEIDA DA SILVA

**A (I)LEGALIDADE FUNDIÁRIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO DE MURIAÉ/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Silva, Juliana Almeida da, 1989-
S586i A (i)legalidade fundiária na produção do espaço urbano de
2019 Muriaé/MG / Juliana Almeida da Silva. – Viçosa, MG, 2019.
xiii, 89 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndice.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 80-84.

1. Planejamento urbano. 2. Loteamento - Legislação.
3. Direito urbanístico. 4. Crescimento urbano. 5. Muriaé (MG).
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura
e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e
Urbanismo. II. Título.

CDDD 22. ed. 711.4

JULIANA ALMEIDA DA SILVA

**A (I)LEGALIDADE FUNDIÁRIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE
MURIAÉ/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

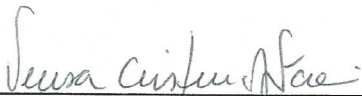
APROVADA: 02 de abril de 2019.



Fernanda Furtado de Oliveira e Silva



Ítalo Itamar Caixeiro Stephan



Teresa Cristina de Almeida Faria
(Orientadora)

Dedico este trabalho a Deus, fonte inesgotável de força, a minha família, a minha orientadora, aos inocentes que sofrem as mazelas da ilegalidade fundiária e a todos aqueles que se empenham na busca de meios para minimizá-las.

AGRADECIMENTOS

Nessa caminhada agradeço a todos que estiveram ao meu lado, me confiando oportunidades, ampliando minhas capacidades e me cuidando com paciência.

Agradeço ao querido Deus pela oportunidade da dúvida, que me instiga a buscar pelas respostas. Agradeço aos meus heróis Selma Lúcia e José Carlos, que sempre possibilitaram emocionalmente e materialmente que eu siga o rumo dos meus sonhos. Agradeço à Maria José, minha segunda mãe, que pacientemente me ajudou a conferir a tabulação dos dados, à Janine minha irmã e maior amiga, fonte dos maiores incentivos e palavras de ânimo, ao Wilson meu noivo amado, exemplo de determinação, aos meus avós Maria, Jésus, Rita e Ismael, com os quais aprendi que tudo é possível quando se tem fé e dedicação. Agradeço aos amigos José Arnaldo pela calma valorosa nos momentos mais intensos do dissertar, e, Astolfo, fonte de aprendizado. Agradeço ainda ao meu cunhado Guilherme pelo auxílio indispensável na confecção deste trabalho. Família, eterna gratidão.

Agradeço aos mestres que durante toda a vida me entregaram o presente do ensinamento. Com muito carinho agradeço à minha orientadora, Prof. Dra. Teresa Cristina de Almeida Faria, que desde o primeiro instante me confiou a oportunidade de estudar o planejamento urbano. Suas esclarecedoras orientações desvendaram meus olhos para ver as cidades além dos conceitos teóricos e dispositivos legais, como um lugar vivo que deve ser respeitado e amado. Sua inteligência, profissionalismo, paciência e compreensão são admiráveis.

Agradeço à Universidade Federal de Viçosa e ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela realização deste sonho. Agradeço à todos os professores e funcionários do PPG.au, ainda em especial aos professores Antônio Tibiriçá e Ítalo Stephan, pelo conhecimento compartilhado nas aulas e nos corredores da UFV. Pelas graciosas e imprescindíveis contribuições na banca de defesa de dissertação, agradeço novamente ao Professor Ítalo Stephan e a Professora Fernanda Furtado, que muito contribuíram no melhoramento do estudo realizado.

Agradeço a todos amados colegas do mestrado, com destaque à Ana Clara, Luana, Cecília e Victor, pelo companheirismo e boa vontade em explicar temas tão complexos a uma advogada encantada com o urbanismo. Com eles aprendi que existem soluções que vão além do *Vade Mecum*. Gratidão à querida amiga e irmã de alma Marine, que segurou minhas mãos nos primeiros passos dentro da ciência do urbanismo.

Por fim, agradeço ao Cartório de Registro de Imóveis – Serventia de Muriaé, Cartório Pacheco, à Advogada Sandra Guedes, à Prefeitura Municipal de Muriaé, a todos os servidores e estagiários da extinta Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo, atual Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Muriaé/MG, ao Sr. Aderbal Fernandes e a Sra. Maíta Machado, ao servidor Leonardo Brazil. Com apreço, agradeço ao Arquiteto e Urbanista Frederico Melo, servidor público exemplar, que com empenho e dedicação muito me orientou na coleta de dados para o presente estudo. Pessoa de conhecimento farto e conduta encantadora, que ao vê-lo se debruçar em seu ofício pude intensificar minha fé na possibilidade de existir num futuro, um planejamento urbano que seja satisfatório, e que garanta à todos os cidadãos condições mínimas de habitabilidade e qualidade de vida.

*Para os homens isso é impossível, mas para Deus tudo é possível.
(Mt 19,26)*

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE GRÁFICOS.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	x
RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO.....	1
1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	6
1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	6
1.2 ILEGALIDADE FUNDIÁRIA.....	13
1.3 A CIDADE DE MURIAÉ.....	21
1.3.1 História e Legislação.....	21
1.3.2 Caracterização e evolução histórica urbana.....	22
2 LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	29
2.1 O BRASIL QUE COMEÇOU A PENSAR O URBANISMO.....	29
2.1.1 A Constituição Federal de 1988.....	31
2.1.2 Lei Federal de Parcelamento do Solo.....	34
2.1.3 Estatuto da Cidade.....	38
2.1.4 Plano Diretor.....	42
2.1.5 Plano Diretor da cidade de Muriaé.....	45
2.1.6 Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano.....	47
2.2 LOTEAMENTOS URBANOS E A PROPRIEDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	51
3 LOTEAMENTOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM MURIAÉ.....	53
3.1 PROCESSO DE PRODUÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO EM MURIAÉ.....	54
3.2 LOTEAMENTOS URBANOS EM MURIAÉ.....	55
3.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E INVESTIGAÇÃO DA ILEGALIDADE.....	68
3.4 LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS NO ESPAÇO URBANO E SEUS NÍVEIS ECONÔMICOS.....	71

3.5 O ESPAÇO URBANO DE MURIAÉ E OS LOTEAMENTOS ILEGAIS.....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS.....	80
APÊNDICE - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	85
ANEXO 1 - CERTIDÃO DO RGI.....	86
ANEXO 2 - LICENÇA DE LOTEAMENTO.....	87
ANEXO 3 - CERTIDÃO DE POVOA-SE.....	88
ANEXO 4 - CERTIDÃO DE POVOA-SE PARCIAL.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Processo de loteamento urbano em Muriaé – MG	55
Tabela 2: Loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016)	57
Tabela 3: Loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016): a legalidade e a ilegalidade	61
Tabela 4: Loteamentos urbanos, inquéritos MP e ACP.....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Loteamentos Legais e Ilegais em Muriaé – MG (2008 a 2016)	63
Gráfico 2: Loteamentos e seus graus de Legalidade e Ilegalidade Muriaé – MG (2008 a 2016)	64
Gráfico 3: Problemas que refletem a ilegalidade fundiária em Muriaé – MG.....	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização do município de Muriaé.....	23
Figura 2: Paisagem Urbana de Muriaé.....	24
Figura 3: Localização dos loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016): legalidade e seus graus de ilegalidade	65
Figura 4: Loteamento número 27.....	72
Figura 5: Loteamento número 41.....	72
Figura 6: Loteamento número 15.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§: Parágrafo

ACP: Ação Civil Pública

ART.: Artigo

CF/88: Constituição Federal de 1988

COMUPLAN: Conselho Municipal de Planejamento

CNDU: Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano

CPC: Código de Processo Civil

IAB: Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IPASE: Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado

IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

MP: Ministério Público

RGI: Registro Geral de Imóveis

SHRU: Seminário de Habitação e Reforma Urbana

UPFM: Unidade Padrão Fiscal do Município

RESUMO

SILVA, Juliana Almeida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2019. **A (i)legalidade fundiária na produção do espaço urbano de Muriaé/MG.** Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Este trabalho dedica-se a analisar o grau de ilegalidade existente na produção do espaço urbano da cidade de Muriaé/MG. A ocupação do espaço urbano na maioria das cidades brasileiras se deu de maneira acelerada e desordenada, fato que contribuiu para a ilegalidade fundiária presente nos dias de hoje. O arcabouço jurídico exerce inquestionável influência na produção do espaço das cidades, porém, a primeira regra jurídica consolidada de ordenação territorial sobreveio em nosso país somente no ano de 1979, a Lei Federal nº 6.766. Até este momento, as cidades se formaram observando cada uma a um tipo de regra diferente. Tempos depois, com o advento do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, novas perspectivas foram abertas no campo da legalidade, com a possibilidade de implantação de instrumentos que facilitaram a aplicação do instituto da função social no planejamento urbano. Mesmo após quase duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, encontramos espaços ilegais na conformação das mais diversas cidades brasileiras. Neste diapasão, o presente trabalho surgiu para identificar a ilegalidade na produção do espaço urbano da cidade de Muriaé e auferir o grau dessa ilegalidade. Para isto, foi estudado o processo de produção do espaço urbano por meio da análise da legalidade dos loteamentos urbanos surgidos na cidade no intervalo de tempo que vai do ano de 2008 até 2016. A pesquisa se vale do conceito de ilegal abordando a ilegalidade produzida quando o loteamento se encontra em contrariedade às regras jurídicas de ordenação do solo federais e municipais. A investigação consiste na identificação e análise dessas ilegalidades fundiárias, buscando classificá-las de acordo com um grau de ilegalidade que vai de 1 a 4, além de evidenciar onde se concentram suas maiores causas e quais motivos dificultam a regularização fundiária. Outrossim, serão demonstrados e explicados a legislação urbanística e os processos administrativos utilizados para aprovação dos loteamentos, bem como a forma que a produção do espaço vem sendo direcionada na cidade de Muriaé. Esse estudo contribui com o arcabouço teórico das cidades médias, principalmente no que se refere às

ilegalidades fundiárias, podendo servir como um instrumento para a gestão pública aprimorar o planejamento urbano e ordenar o melhor crescimento cidadão.

ABSTRACT

SILVA, Juliana Almeida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2019. **Land (i)legality in the production of the urban space of Muriaé/MG**. Advisor: Teresa Cristina de Almeida Faria.

This work aims to analyze the existent degree of illegality in the urban space in Muriaé city, located in MG. The occupation of urban space in most Brazilian cities occurred in an accelerated and disorderly manner, which contributed to the current land illegality. The juridical framework has an unquestionable influence on the production of the cities space. However, the first consolidated legal rule of territorial ordering was only created in our country in 1979, Federal Law nº 6.766. Until now, cities have been formed each one in a different rule. Later, with the advent of the City Statute - Federal Law nº 10.257/2001, new perspectives were opened in the field of legality with the possibility of implementing instruments that made the application of the institute of social function in urban planning easier. Even after almost two decades of validity of the City Statute, we find illegal spaces in the conformation of the most diverse Brazilian cities. Thus, the present work was done to identify the illegality in the production of the urban space of Muriaé and to obtain the degree of this illegality. For this, the process of production of the urban space was studied by means of the analysis of the legality of the urban allotments that arose in the city from 2008 until 2016. The research uses the concept of illegal when addressing the illegality produced at the time the subdivision is in contradiction to the legal rules of land management federal and municipal. The investigation consists in the identification and analysis of these land illegality seeking to classify them according to a degree of illegality that goes from 1 to 4, besides showing where their major causes are concentrated and which reasons make land regularization difficult. In addition, we will demonstrate and explain the urban legislation and the administrative processes used to approve the subdivisions, as well as the way that the production of the space has been directed in the city of Muriaé. This study contributes to the theoretical framework of medium-sized cities, especially in relation to land illegality and it can serve as an instrument for public management to improve urban planning and city growth.

INTRODUÇÃO

A regulamentação do espaço urbano surgiu com a necessidade de organização da convivência humana em sociedade. A aglomeração de pessoas sempre existiu, porém, quando o Estado se organizou e assumiu uma postura interventora, passou a exigir que a sociedade civil também fosse organizada. Assim se originaram as leis regulamentadoras do parcelamento do solo urbano. Hoje existe uma grande quantidade de leis que tratam a organização do espaço, contudo, ainda encontramos grande número de ilegalidades fundiárias. O problema surge pelos mais variados motivos, que vão da carência de meios técnicos dentro da máquina administrativa, como cadastro informatizado, ineficiência de fiscalização e punição, até inadequação do sistema jurídico e administrativo para atender as especificidades de cada localidade. Os adquirentes dos lotes advindos de loteamentos ilegais têm encontrado uma série de dificuldades ao tentar legalizar seus lotes e exercer o direito de propriedade, fato que tem levado ao aumento da insegurança jurídica. Dada a lacuna e oportunidade de tal estudo em Muriaé/MG, esta cidade foi escolhida para a realização da pesquisa.

Muriaé nas últimas décadas cresceu tanto em espraiamento territorial, quanto em contingente populacional. Segundo IBGE (2010), nos últimos 15 anos a população aumentou em aproximadamente 15.000 habitantes. Concomitantemente, a cidade tem crescido em número de loteamentos, surgidos principalmente a partir dos anos 2000. No ano 2000, o município contava com uma população de aproximadamente 92.200 habitantes. Em 2016, a população era estimada em 107.916 habitantes, um dos fatos que favorece o surgimento de vários loteamentos na cidade (IBGE, 2010). Mesmo com legislações específicas que disciplinam o uso do solo, os problemas com ilegalidade fundiária continuam constantes, o que instiga e justifica a presente pesquisa sobre os loteamentos ilegais, bem como os motivos que levam a dificuldade de implementação da legislação, e, suas eventuais consequências para o desenvolvimento urbano.

O capitalismo tem sido grande propulsor de mudanças nos espaços territoriais, são as relações econômicas que ditam as regras de ocupação do espaço. Os efeitos provocados por essas mudanças necessitam ser analisados, já que, por vezes, interesses econômicos ultrapassam regras jurídicas de ordenação

do solo. Este estudo objetivou identificar o grau de ilegalidade fundiária no espaço urbano produzido na cidade de Muriaé/MG, e se desenvolve sobre a ilegalidade fundiária existente no processo de produção do espaço urbano da cidade de Muriaé, tendo sido este processo modificado pelos loteamentos surgidos no período estudado. Para se atingir o objetivo geral foram necessárias as seguintes etapas: 1) compreensão de como se deu a evolução do espaço urbano no município, no período de 2008 a 2016, entendendo como o parcelamento do solo foi realizado na cidade, analisando o procedimento desde o início até à venda dos lotes; 2) análise da aplicação da legislação fundiária nos projetos de loteamento submetidos à aprovação na cidade dentro do período estudado; 3) localização dos loteamentos legais e ilegais, com a classificação de seus níveis de ilegalidade, objetivando entender se existem áreas específicas de ilegalidade.

No que diz respeito à delimitação temporal, foi estudada a ilegalidade dos loteamentos que obtiveram Licença para Lotear na cidade de Muriaé no período que vai do ano de 2008, data em que iniciaram-se os registros informatizados na prefeitura municipal até 2016, data em que os loteamentos teriam tempo hábil para obter os documentos legais, que os enquadrariam na legalidade.

O trabalho tem como propósito contribuir como embasamento histórico que servirá para outras pesquisas sobre a cidade, como referencial metodológico para possível aplicação em outras localidades além de embasamento teórico e material de pesquisa. Os resultados obtidos contribuem para a gestão pública, ao aprimorar o conhecimento sobre a situação fática da ilegalidade.

A pesquisa é de natureza descritiva uma vez que objetiva descrever qual a porcentagem de loteamentos urbanos encontram-se em desconformidade com a legislação. Foi desenvolvida em abordagem quanti-qualitativa pelo motivo que, embora maior parte dos dados consiste em quantificar o grau de ilegalidade dos loteamentos da cidade, também foi necessário avaliar a qualidade desses dados em relação à confiabilidade das informações, que foram colhidas nos computadores da prefeitura Municipal de Muriaé e confirmadas pelos servidores públicos municipais. A metodologia utilizada se materializa na pesquisa de bibliografia e dados em acervos públicos localizados na sede da Prefeitura Municipal, em setores públicos responsáveis pela aprovação e fiscalização dos

projetos de loteamentos, quais sejam a Secretaria de Obras Públicas e Urbanismo, cartório de Registro Geral de Imóveis, na estrutura legislativa vigente em Muriaé/MG acerca do tema, além de entrevistas.

Após aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV, foram realizadas entrevistas¹ no segundo semestre do ano de 2018 e entrevistados: o então Secretário de Obras Públicas de Urbanismo e sua Secretária Adjunta, o Arquiteto e Urbanista da Prefeitura Municipal, além da Advogada do Cartório de Registro Geral de Imóveis. O conteúdo destas entrevistas está diluído no texto dissertativo.

As dificuldades obtidas não foram poucas. Por ter sido realizada em órgãos públicos, a pesquisa dependeu de autorização prévia dos mais variados servidores e funcionários, além da disponibilidade de cada um deles em orientar a captação de dados. Os arquivos com informações dos loteamentos na Prefeitura Municipal eram numerosos e desorganizados, fato que condicionou o início da pesquisa ao ano 2008, data em que se iniciou o armazenamento de dados em meio informatizado. Mesmo assim, foi identificado que os dados digitalizados relativos aos loteamentos não estavam atualizados, foi necessário análise posterior de cada um, ao lado do Arquiteto e Urbanista Municipal, consultado os arquivos físicos para sua atualização. Os arquivos físicos não possuem uma uniformidade, o que dificulta o acesso de pessoas que não estejam na lida diária com esses documentos. Houve dificuldade também ao coletar coordenadas geográficas para a confecção da **figura 3**, já que algumas Licenças de Loteamento não informavam a localidade exata do loteamento. Foi necessário um olhar atento e a ajuda de profissional experiente na coleta desses pontos, mais uma vez o Arquiteto Urbanista da Prefeitura Municipal. Foi trabalhoso ainda comparar os loteamentos que obtiveram “Povoa-se” e “Povoa-se Parcial” – termo que será conceituado no decorrer do trabalho, já que houve a necessidade de comparações minuciosas para verificar se eram emitidos “Povoa-se Parcial” para partes diferentes do mesmo loteamento e não incorrer em duplicidade de dados. A propósito, sobre duplicidade de dados, foi custoso eliminá-las, uma vez que havia várias cópias do mesmo arquivo (Licenças de Loteamento e Povoa-se), e foi necessário analisar detalhadamente cada uma para não incorrer em erros.

¹ Roteiro de entrevista no apêndice.

Entretanto, em meio a algumas dificuldades, a pesquisa pôde gerar um conhecimento acerca da cidade de Muriaé suficiente para a gestão pública investir num planejamento urbano mais eficiente, corrigindo os erros que geraram ilegalidade. Ressalta-se: a prefeitura tem sido mais criteriosa na aprovação dos loteamentos desde o início da atual gestão em 2017, e seus reflexos certamente serão colhidos dentro de algum tempo, fato que poderá ser objeto de novas pesquisas. Outrossim, importante destacar a interface que foi criada entre os campos das ciências sociais da arquitetura e urbanismo e o direito, tendo em vista a formação inicial da pesquisadora enquanto bacharel em direito. Conforme dito por Souza (2016), é correto reconhecer a importância de profissionais das mais diversas formações para a pesquisa socioespacial, definindo esse tipo de pesquisa como um campo interdisciplinar, onde os “muros” e “cercas” do saber são constantemente ultrapassados e transgredidos, em busca de se aproximar cada vez mais das soluções para os problemas urbanos.

A dissertação foi organizada em três capítulos, mais esta introdução e considerações finais. É apresentada na seguinte sequência: No primeiro capítulo, dividido em 3 partes, é descrita a produção do espaço urbano no Brasil, fazendo uma análise que vai desde sua intensificação, no início da industrialização brasileira - década de 1930, até o dia de hoje, segundo último censo do IBGE (2010) chega ao patamar de 84%. Este capítulo trata ainda da conceituação de ilegalidade fundiária na visão dos mais renomados estudiosos sobre o assunto, os índices de ilegalidade nos países em desenvolvimento e, por fim, o capítulo se encerra dissertando sobre o objeto de estudo que é a cidade de Muriaé, trazendo dados geográficos, econômicos e históricos do município.

O segundo capítulo é dividido em 2 partes, e trata das principais legislações acerca do tema legalidade fundiária, fazendo uma análise das leis de maior abrangência, como a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal de Parcelamento do Solo e o Estatuto da Cidade, chegando nas leis mais específicas que incidem na cidade, como Plano Diretor e a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, extraindo-se delas, as normas mais importantes no que concerne aos loteamentos urbanos. Finaliza relacionando a legalidade dos loteamentos urbanos com a segurança jurídica, à luz direito de propriedade.

O terceiro e último capítulo traz em textos, gráficos e tabelas a análise dos loteamentos urbanos e sua influência na produção do espaço urbano, sob a ótica da legalidade fundiária. Neste capítulo é descrito o processo de produção do loteamento urbano em Muriaé de acordo com as regras legais, a localização dos loteamentos no espaço urbano e a atuação do Ministério Público na investigação da ilegalidade no espaço urbano produzido. Por fim, temos a apresentação dos dados com os consequentes resultados obtidos.

Nas considerações finais retoma-se o percurso da dissertação ressaltando seus principais resultados e apontando para possíveis desdobramentos da pesquisa realizada.

1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Este capítulo, de cunho teórico, é dividido em três partes. A primeira parte apresenta a história da urbanização no Brasil, precisamente após sua intensificação, na década de 1930 até a data atual. Nesse ínterim, fala da intensidade e rapidez com que se deu a urbanização brasileira, a ideologia do mau planejamento e sua tentativa de ocultar outras verdades sobre o caos urbano, o zoneamento urbano do século XX sendo destinado a atender interesses elitistas e o mercado imobiliário com sua lógica mercantilista influenciando a produção do espaço urbano brasileiro. Na segunda parte objetivou-se trazer dados sobre a ilegalidade fundiária na América Latina, e a conceituação do que é ilegalidade fundiária para os mais variados estudiosos e o que foi considerado ilegal para o presente trabalho. Na terceira parte temos a caracterização do objeto de estudo, Cidade de Muriaé/MG, e a importância da caracterização histórica da cidade para a compreensão do espaço urbano tal como se apresenta na atualidade.

1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Entender como se deu o processo de produção urbana das cidades brasileiras ao longo da história é condição indispensável para a compreensão da cidade tal como se apresenta nos dias de hoje.

Tendo em vista que a industrialização foi um dos acontecimentos que marcou a configuração do território brasileiro no século XX, este marco temporal, qual seja as primeiras décadas desse século, será o ponto de partida para a análise do processo de urbanização em nosso país.

A urbanização no Brasil se intensificou nos primórdios da industrialização, meados da década de 1930, e por isso essa década pode ser considerada como muito importante para o urbanismo brasileiro. Uma vez que se apresentou como palco para o início da definição dos rumos do capitalismo industrial, foi nos anos 1930 que puderam ser observadas alternâncias tanto no plano econômico, com deslocamento do eixo da economia do polo agroexportador para o polo urbano industrial, quanto no plano político, com o esvaziamento da influência e do poder

dos interesses ligados à preservação da preponderância do setor externo, conforme Diniz (1997 apud Rezende, 2012).

A autora ensina que neste período a nação vivenciou a edificação de um estado forte e uma gestão um pouco mais organizada, que começou a dialogar com os problemas nacionais e se encaixar nas aspirações de alguns setores da intelectualidade, tanto nacional, como internacional. Mais especificamente após o Estado Novo, iniciado em 1937, a vontade de construir uma nação renovada se pautou em políticas educacionais e culturais, que levaram em conta a proteção dos recursos naturais, a organização dos trabalhadores e da administração pública. É importante destacar que este fenômeno ocorreu, inclusive, na esfera municipal.

Em suma, a década de 1930 marca o início do desenvolvimento e intensificação das indústrias, porém, apenas na segunda metade do século XX o Brasil viu sua população urbana crescer de forma acentuada, graças ao êxodo rural, acontecimento impulsionado em grande parte pela mecanização das atividades rurais, advindas também dessa industrialização.

Até o princípio dos anos 1950, o Brasil possuía uma rede urbana que assumia a forma do desenho conhecido como pé de galinha, qual seja uma cidade junto ao porto ou próxima a ele, que figurava como o polo das outras cidades do entorno, e que funcionava como único ponto convergente entre elas. Esta estrutura se apresentou imutável desde a independência política e permaneceu enquanto perdurou o modelo primário de exportações no Brasil, com seus consequentes ciclos produtivos de cana-de-açúcar, algodão, ouro e café. A estrutura territorial citadina era voltada para suprir os interesses do comércio e a forma como a cidade se organizava neste período era fundamental para o armazenamento, transporte e comércio desses produtos. O fato é que, esta herança deixada pelo ciclo cafeeiro possibilitou o surgimento de uma incipiente economia industrial e uma importante rede urbana a partir de 1930 (TASCHNER, 2003).

Na década de 1960, a porcentagem da população urbana não passava da marca de 44,7%; no ano 2000 atingiu os 81%; e, em 2010, 84% da população já vivia em cidades (IBGE / CENSO, 1960, 2000, 2010). Em aproximadamente meio século a população brasileira passou do patamar de predominantemente agrário

para um país urbanizado. A rapidez e a intensidade foram características marcantes do processo de urbanização brasileiro (DEÁK; SCHIFFER, 1999).

Maricato (2000) diz que nos anos 1940, a população urbana brasileira era de aproximadamente 26,3% do total; em 2000, atingiu a marca de 81,2%. Em seis décadas as cidades tiveram que se adaptar para receber cerca de aproximadamente 125 milhões de pessoas (MARICATO, 2000).

Em se tratando da urbanização sob a ótica dos aglomerados urbanos, Milton Santos (2009) reforça a ideia de que, principalmente na segunda metade do século XX, pôde-se observar um forte aumento da população e da urbanização, exemplificando, cita os aglomerados urbanos com mais de 20 mil habitantes, que passaram de 15% na década de 1940 para 28% nos anos 1960 e 51% na década de 1980.

A partir dos anos 1970 o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva a revolução demográfica dos anos 1950, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número - e da população respectiva - dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes) (SANTOS, 2009, p.77).

A ilegalidade fundiária surgiu como consequência dessa urbanização rápida e intensa, que sofreu influência de interferências econômicas. O crescimento capitalista contribuiu para aumentar o problema da ilegalidade, além da consequente segregação social.

La rápida e intensa urbanización que se produjo en América Latina en los últimos 50 años se contrasta frecuentemente en la literatura com un sistema de planeamiento urbanístico inadecuado para explicar los múltiples problemas sociales resultantes: alto precio del suelo y especulación en propiedades, informalidad rampante, segregación socioespacial extrema, infraestructura y servicios urbanos inadecuados, degradación ambiental, etc. Sin embargo, la literatura omite, en gran medida, el rol de los sistemas legales nacionales, que han contribuido a esta situación a la vez que también han reaccionado en su contra (FERNANDES; COPELLO, 2016, p.17).

Essa urbanização veloz que nosso país sofreu no último século, atrelada às intensas desigualdades sociais e a carência de recursos públicos suficientes,

apontam significativos desafios para quem decide pensar o urbano. (DAMASIO, 2003).

Não há o que se discutir quanto ao fato que, a rápida urbanização do território brasileiro favoreceu a produção ilegal da cidade. As cidades tiveram que receber, em um curto período de tempo, um grande contingente populacional. Muito embora este seja um ponto relevante para justificar as ilegalidades urbanas, veremos adiante que este não pode ser apontado como o único motivo que explicaria tal ilegalidade.

Longe da ideia de esgotar todas as justificativas cabíveis para os problemas urbanos, outra possível explicação foi trazida por Villaça (2004), quando disse que, desde os anos 1930 foi disseminado na população brasileira o pensamento de que os principais problemas acometidos às cidades foram causados pelo seu crescimento desordenado e pela falta de planejamento. Nos dias hodiernos, segundo ele, esta ideia se apresenta como a principal justificativa perpetuada pelas classes dominantes, a ideologia do mau planejamento. Desta forma, os problemas sociais das cidades, como habitação, transportes, saneamento e meio ambiente são justificados por esta ideia, que visa ocultar outras verdades sobre suas origens, como o fracasso do Estado em criar e aplicar meios de minimizá-los.

Não causa espanto a afirmação de que a produção e reprodução do espaço no Brasil dos últimos 50 anos se pautou em um planejamento urbano no qual as classes dominantes tiveram a oportunidade de impor sua ideologia, contribuindo para sua manutenção no poder.

O zoneamento urbano também pode ser inserido neste contexto como um instrumento de planejamento destinado a atender a interesses de algumas determinadas parcelas da população. O instrumento, que hoje é conceituado como parte da legislação urbanística que pode variar no tempo e no espaço, teve início no território brasileiro no fim do século XIX, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Podemos dizer que no Brasil seu surgimento se deu desacompanhado de qualquer elaboração teórica, sem a mínima participação de profissionais capacitados, muito menos com influência de pensamento estrangeiro, vez que nessa época em que nosso país começava a falar em zoneamento, Alemanha e

Estados Unidos mal iniciavam os primeiros passos nesta temática. (VILLAÇA, 2004)

Embora seja discutível a ausência de elaboração teórica, vez que a Reforma Pereira Passos, inspirada no Plano de Remodelação de Paris, executado pelo Georges-Eugène Haussmann teve seus viés técnico-construtivo, o que se via naquele cenário urbano carioca eram leis que carregavam o nome de zoneamento mas que serviam exclusivamente para proibir cortiços ou vilas operárias em determinadas áreas da cidade. O zoneamento na sua origem se distanciava do planejamento urbano, vez que, o que se via no Brasil do início do século XX era um zoneamento destinado a cumprir interesses específicos das elites brasileiras, que, “quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda” (VILLAÇA, 2004, p. 178).

Em consonância com os ensinamentos de Jesus (2003) a intensificação da ilegalidade no espaço urbano produzido pode ser atrelada à ausência do Estado, como dito por Villaça (2004), que na maior parte da história da urbanização brasileira, não demonstrou interesse em implementar políticas públicas que fossem comprometidas com o bem-estar social, como por exemplo, uma atuação incisiva no controle no mercado imobiliário, que continua até os dias de hoje ditando as regras do jogo, e deixando às margens grande parte da população.

Segundo Castells (1975) a urbanização intensificada na revolução industrial, surge como resultado do desenvolvimento da produção capitalista e traz duas características fundamentais:

1- a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a imigração da população para centros urbanos já existentes, e sendo a força de trabalho essencial a industrialização;

2- a passagem de uma economia doméstica para uma economia manufaturada, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão de obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial (CASTELLS, 1975, p.45).

Neste contexto, a cidade teve como objetivo fundamental atrair pessoas para suprir dois pontos essenciais: a mão de obra e o mercado. Nos dois casos podemos perceber a indústria como ator principal neste processo de êxodo rural e

atração urbana, expressão da lógica capitalista que se baseia na industrialização (CASTELLS, 1975).

A produção do espaço urbano brasileiro tem sido marcada pela contínua expansão e valorização imobiliária. Existe um notável aumento de novas construções e busca de novas áreas por parte dos incorporadores, a lógica própria da renda fundiária e dos capitais imobiliários ditam as regras do processo de produção das cidades capitalistas.

No ambiente acadêmico as leituras que tratam sobre o mercado imobiliário e a sua inter-relação com a dinâmica urbana são abrangentes e heterogêneas. A parte teórica está fundamentada tanto no entendimento da renda fundiária como um elemento essencial por trás da atuação dos capitais imobiliários, quanto na compreensão dos fatores locacionais por trás da proliferação das atividades econômicas no espaço, conforme salientam Magalhães, Tonnucci Filho e Silva (2011).

A reprodução de ilegalidades nas cidades também pode estar ligada a um contexto significativo da economia informal, e é apontada como uma das principais características do processo de exclusão social e segregação espacial, características marcantes da urbanização nos países em desenvolvimento, como no caso do Brasil (FERNANDES, 2003).

Segundo Pedro Abramo (2003), existem 3 grandes lógicas da ação social que determinam o modo como a população tem acesso à terra urbana e configuram o espaço:

A primeira é a lógica de Estado, segundo a qual a sociedade civil e os indivíduos se submetem a uma decisão do poder público, que assume a responsabilidade de definir a escolha que garanta o melhor grau de bem-estar social. Nesse caso, o Estado define a forma, a localização e o público-alvo que terá acesso e usufruirá a terra urbana.

A segunda é a lógica de mercado, segundo a qual o mercado seria o mecanismo social que possibilita o encontro entre os que desejam consumir terra urbana e os que se dispõem a abrir mão do direito de uso da terra urbana e a oferecê-la a eventuais consumidores fundiários (ou imobiliários).

A terceira é a lógica da necessidade, segundo a qual existe uma motivação condicionada pela condição da pobreza, isto é, pela incapacidade de suprir uma necessidade básica a partir dos recursos monetários que permitiriam o acesso ao mercado.

Diante deste cenário é possível afirmar que até certo momento da história o papel da legislação urbanística em nosso país foi o de oferecer subsídios para a apropriação privada dos espaços urbanos pela maior parte da população mais afortunada.

No início do século XX, não existia uma legislação eficaz com capacidade de ordenar o parcelamento de terras e trazer um conceito sólido de como deveria ser o procedimento de maneira justa, que atendesse a todas as classes sociais. Por não haver uma definição específica de como devia ser feita a divisão das terras, fica praticamente impossível identificar situações fáticas de ilegalidades fundiárias nesse período da história, mesmo que seguramente podemos afirmar que elas sempre existiram.

Rolnik (1997) chama atenção para a diferença existente entre os modelos de colonização espanhóis e portugueses, no tocante ao parcelamento das terras. Os espanhóis misturavam a leitura renascentista aos moldes dos impérios Inca, Maia e Asteca, ao passo que, na parte portuguesa da América colonizada, a ocupação da terra era livre desde que estivessem garantidos os lucros do comércio para a Coroa Portuguesa.

O Brasil do início do século XX era um país essencialmente rural e todo o parcelamento do solo era feito sem que o poder público tivesse qualquer tipo de conhecimento. Toda a negociação das terras era realizada entre o loteador e o comprador, seguiam o artigo 1.088 do já extinto Código Civil de 1916, cujas regras permitiam o desfazimento do contrato a qualquer momento antes da assinatura da escritura definitiva, o que deixava o adquirente, por vezes já morador, em situação de fragilidade perante o loteador.

Não obstante, desde o início da urbanização o solo brasileiro vem sendo regulado por duas forças historicamente aliadas. Por um lado vemos o mercado imobiliário com sua lógica mercantilista, sustentado pela propriedade privada. Por outro, temos a ordem urbanística cidadina, baseada na junção da gestão com a

legislação voltada para a garantia dos interesses das elites urbanas (ABRAMO, 2003). Situação que é resumida nas palavras de CHOAY:

A sociedade industrial é urbana. A cidade é o seu horizonte. Ela produz as metrópoles, conurbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais. No entanto, fracassa na ordenação desses locais (CHOAY, 1979, p.1).

A lei mais específica sobre parcelamento do solo urbano passou a vigorar apenas no fim da década de 1970, sob o nº 6766/79. Desde então, surgiram outras legislações que buscavam uma proposta mais eficiente e justa para a urbanização nacional. O marco principal dessa nova fase legislativa foi a inclusão de um capítulo destinado à política urbana na principal lei do país, a Constituição Federal de 1988. Este período da produção do espaço no Brasil será melhor analisado mais adiante.

1.2 ILEGALIDADE FUNDIÁRIA

As formas de ocupação do espaço urbano, na grande maioria das cidades brasileiras, ainda são marcadas pela intensa produção de ilegalidade, por isso a intervenção do poder público através da lei é um fator determinante na formação destes locais ausentes de legalidade.

Segundo entendimento do jurista e urbanista Edésio Fernandes (2008), a posição do Estado e da opinião pública diante da ilegalidade deveria ser de tal forma que, tudo que não fosse considerado legal seria ilegal. Dentro dessa ótica, deveriam existir graus de ilegalidade configurados em situações que são mais aceitas que outras, situações de ilegalidade porém aceitáveis, como se fossem “menos ilegais”, em outras palavras, níveis de ilegalidade admissíveis do ponto de vista social e jurídico. Esta aceitação deveria se dar com base na verificação da existência de um vínculo com a cadeia regular de transmissão da propriedade, que seria consubstanciado nos casos em que houvesse um recibo de compra e venda, uma promessa, um contrato, uma escritura ainda que não registrada, ou qualquer documento relacionado à aquisição da propriedade. Saindo da ideia do professor Fernandes de como deveria ser conceituada a ilegalidade, veremos adiante como é encarada a caracterização da ilegalidade segundo entendimento dos mais renomados estudiosos sobre o tema.

O termo ilegalidade fundiária nos remete à ideia de crescimento ilegal da cidade. A existência da legislação urbanística nos leva a pensar o território urbano como se fosse dividido em duas partes, qual seja a cidade formal tida como espaço urbano legal, e outra, a cidade produzida na informalidade. A maior parte das cidades brasileiras é formada pelos espaços urbanos ilegais (MARICATO, 2002; ROLNIK, 2006).

Conforme salienta Fernandes (2008) no cenário dos países em desenvolvimento é comum encontrar uma parcela da população que varia entre 40% e 70%, podendo, em alguns casos chegar a 80% das pessoas vivendo em áreas ilegais ou na ilegalidade, levando em conta o respeito à legislação que estabelece as regras de acesso ao solo urbano e a produção de moradia.

Para considerarmos o conceito de espaço urbano legal e ilegal, Fernandes (2008) indica que é preciso investigar os campos do direito no desenvolvimento urbano, passando a ser uma discussão sobre a ilegalidade urbana. Segundo o autor, o direito, neste caso, deve ser entendido do ponto de vista da gestão da cidade, de tal forma que ambos se tornam indissociáveis e merecem ser observados sob quatro dimensões. A primeira delas configura-se no fato de buscar entender a lei não como um produto acabado, imutável e imperativo em seu texto legal, mas como integrante de um sistema amplo e, por isso, passível de divergências de interpretações. A segunda dimensão diz respeito ao processo de produção legislativa. Estando certo que a lei não pode ser vista como um produto acabado, deve-se levar em conta a qualidade do processo legislativo e ir além do positivismo jurídico. A terceira dimensão é a que dispõe sobre o cumprimento da lei, a materialização dos dispositivos legais, devendo-se entender qual a relação existente entre a lei e sua execução de fato. A quarta e última dimensão disserta sobre o papel do direito frente à ilegalidade existente, principalmente nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, onde a exceção é o espaço urbano legal (FERNANDES, 2008). Em relação a esta última proposição, o mesmo autor indica:

O ilegal é a maneira, por excelência, de organização da sociedade hoje, o que coloca em xeque a própria ordem jurídica. Se há 80% das pessoas vivendo ilegalmente, o que está em xeque é a própria ordem jurídica que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos direitos universais. [...] Temos, ao

pensar sobre o processo de produção da ilegalidade, de entender como o mesmo processo de produção da lei tem sido um fator determinante da ilegalidade. O não-jurista tende a atribuir a ilegalidade à combinação entre sistemas políticos e mercados de terras. (FERNANDES, 2008, p.23).

Nas palavras do próprio autor, ainda se pode somar um terceiro fator a estes citados que os não-juristas atribuem à ilegalidade, qual seja o próprio sistema jurídico, sobretudo no que diz respeito à visão individualista e excludente do direito de propriedade fundiária e à forma elitista de se organizar este sistema.

A ilegalidade é marca presente em todo o processo de urbanização brasileira e está presente nos espaços públicos e privados:

Das disputas cotidianas pela produção do espaço, o personagem urbano "invasor" emerge como peça importante que transita neste jogo de negociação das fronteiras da legalidade e ilegalidade. E esses deslocamentos, geográficos e simbólicos, se dão tanto no espaço privado — na transgressão da racionalidade proprietária de morar — quanto no espaço público — na transgressão das expectativas de uso de certo espaço da cidade por um determinado segmento social ou pelo capital imobiliário e financeiro. (MILANO, 2017, P.23)

Nos escritos e documentos oficiais que dizem respeito à informalidade do solo urbano em toda América Latina, encontramos a ilegalidade atrelada à condição social de pobreza, pelo preço da terra urbanizada ser inacessível às populações com menores recursos financeiros. Contudo, embora a pobreza seja de fato responsável por inúmeros assentamentos ilegais, a ilegalidade não está presente apenas nas áreas mais pobres. Em 2003, a proporção de ilegalidade fundiária era de mais de 70%, enquanto a proporção de famílias consideradas pobres ocupavam apenas 27% dos lotes ilegais (SMOLKA, 2003).

Em acordo com os entendimentos de Costa (2006, p.146), a ilegalidade não pode ser vinculada à classe social, e por isso não pode ser considerada como característica apenas da porção pobre da cidade. Porém, não se pode negar que esta é a parte da população atingida de forma mais perversa, tendo em vista que as cidades têm funcionado em acordo com a lógica capitalista, enquanto cidade-mercadoria, e são conhecidas pelas desigualdades nas formas de reprodução social. Desta feita, a legalidade deixa de ser uma característica que vem do direito e passa a ser considerada mercadoria, que tem valor de uso e de troca, tornando necessariamente o espaço legal como elitizante e excludente por custar mais caro

ao adquirente. Para a autora, é importante destacar a diferença que existe entre a ilegalidade que surge da impossibilidade de cumprir as imposições da cidade mercadoria, e a ilegalidade que é fruto da intenção explícita de burlar a lei com fins de apropriação de vantagens individuais ou de determinados grupos da sociedade.

É evidente a complexidade que aparece nas relações existentes entre a reprodução social e as regras a serem cumpridas, que acaba por gerar a produção ilegal do espaço urbano.

A ilegalidade urbana pode ser resultado de vários fatores, e justamente por isso não é possível eleger um único conceito como aplicável do que é ilegal em todas as situações. Certos tipos de ilegalidade são fáceis de identificar, outros não. Contudo, todas as maneiras de se produzir o espaço ilegal são resultantes de um enfrentamento da propriedade privada e das normas de legislação urbanística.

Neste sentido, ensina Rolnik:

Mais uma vez aqui é necessário uma matriz: a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Desse modo, não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como é a sua topografia ou a composição de seu solo. Não somente porque existem, na própria ordem jurídico-urbanística, muitos tipos de irregularidade, mas também porque as normas jurídicas podem ter, na prática, diferentes prevaletentes. Assim, embora tanto as favelas como as casas populares auto construídas na periferia se encontrem no mesmo vasto campo da irregularidade, construir sem licença é hoje considerado muito menos ilícito do que morar em favelas (ROLNIK, 2003, p.182)

Souza (2003) traz em seus escritos duas possíveis formas de se identificar o ilegal. A primeira seria a falta de documento comprovante da propriedade, que segundo as normas de direito vigente é o registro da escritura pública de compra e venda no cartório de Registro Geral de Imóveis (RGI). A segunda poderia ser identificada quando não há o cumprimento dos parâmetros urbanísticos indicados pela legislação. Reafirma ainda, que nas grandes cidades brasileiras a forma mais comum de ocupação do solo se dá por meio da ilegalidade. Segue ensinando:

A primeira instância que se impõe na análise da ilegalidade da ocupação habitacional em áreas urbanas refere-se ao contrato social capitalista para a produção e uso do solo, por meio da propriedade privada, quer pela aquisição direta, quer pelo contrato legal de permissão de uso, cessão, aluguel, etc. Outro aspecto da legalidade urbanística refere-se à questão normativa que, teoricamente, deve estabelecer e regular os critérios e normas no

sentido de uma adequação para o bem-estar coletivo e a qualidade ambiental, pressuposto de garantia das condições mínimas de habitabilidade. Neste sentido, impondo-se visualmente na configuração das grandes cidades brasileiras, está a forte presença de ocupações do tipo informal, ou seja, aquelas que originaram e se consolidaram por processos "espontâneos", a margem das normas urbanísticas de edificações estabelecidas pelos códigos e leis (SOUZA, 2003, p. 415).

Em relação à primeira forma de se identificar a ilegalidade trazida por Souza (2003), que consiste na falta de documento comprobatório da propriedade, encontramos sua origem na promulgação da Lei de Terras, Lei nº 601/1850. Segundo Rolnik (1997), a Lei de Terras é um marco fundamental quando se fala de apropriação de terras no Brasil, e trouxe consequências para o desenvolvimento das cidades, isso porque depois da sua entrada em vigor, a forma legal de se adquirir propriedade da terra passou a depender de um registro formal, desvinculando o direito de acesso à propriedade legal da simples condição efetiva de ocupação, fazendo com que a terra adquirisse plenamente o sinônimo de mercadoria.

Já em relação à segunda forma possível se identificar o ilegal, indicada por Souza (2003), qual seja o não cumprimento dos requisitos dispostos na legislação urbanística, Maricato (1994) traz duas possibilidades que podem justificar tais ilegalidades de construção. A primeira refere-se ao contraste nos parâmetros urbanísticos legais de uso e ocupação do solo e o detalhamento das edificações e a realidade do desenvolvimento tecnológico da construção civil. Já a segunda, se refere ao fato de que a legislação urbanística dá um tratamento homogêneo a todo o espaço urbano, não levando em consideração que as cidades brasileiras possuem características diversas, com diferentes formas de ocupar o solo e construir.

[...] ao mosaico que apresenta no mesmo bairro o local, a ocorrência de densidades, uso volumes diferentes a legislação urbanística pretende impor normas homogêneas para todas as cidades particularmente em relação ao parcelamento recurso ou padrões edilícios (MARICATO, 1994, p. 319).

A ilegalidade é promovida por essas disparidades entre a legislação e a realidade espacial, que pode ocorrer de diferentes formas. Existe a produção de certo tipo de ilegalidade completamente alheia aos requisitos urbanísticos contidos na legislação, e por outro lado, existe a produção de uma ilegalidade que foi

submetida à análise do poder público municipal em um primeiro momento, que em algum ponto do processo burocrático administrativo não tenha cumprido com alguma determinação, contudo, que em sua maioria obedece aos requisitos legais, ou ainda, uma produção ilegal cujas edificações obtiveram um alvará de ocupação, mas que na execução das obras sofreu adequações que não foram levadas novamente à análise do poder público.

Jesus (2003) questiona a responsabilidade do ordenamento frente ao constante aumento da ilegalidade urbana. Uma vez que a cidade está em constante transformação, e que na maioria das vezes as normas não são capazes de acompanhar essas mudanças, fica evidente a assincronia existente entre a realidade urbana e a legislação. Afirmando que os padrões indicativos de legalidade são determinados pelo sistema jurídico oficial e o cumprimento estrito da lei, a autora diz que essa forma de se identificar o legal e o ilegal é a mais importante principalmente quando se trata de loteamentos, que é o objeto de estudo do presente trabalho, já que o objetivo do loteamento é ser aceito como legal, ou seja, cumprindo na íntegra os requisitos exigidos pela lei.

Fernandes (2000) coloca que a relação existente entre as normas jurídicas vigentes e o processo de urbanização das cidades, ainda nos dias de hoje encontra-se em descompasso. O grande problema está na lacuna que diz respeito à definição do direito de propriedade, pois segundo o autor, deve haver uma mudança na forma conceitual de interpretação da propriedade, principalmente pelo judiciário. Isso deve ocorrer para se corrigir o problema da ilegalidade, aproximando o direito ao caso concreto.

Ocupar ilegalmente a terra urbana coloca o morador em condição de insegurança perante as regras jurídicas de propriedade, deixando-o a mercê de eventuais expulsões arbitrárias. Essa irregularidade pode se dar, em sua maioria, substancialmente pela falta de conhecimento da legislação e/ou pela incapacidade do poder público de fiscalização. Por isso, importante se faz enaltecer a discussão sobre a temática da ilegalidade fundiária somada à regularização fundiária, que surge como fundamental no enfrentamento do problema da ilegalidade das terras. Vejamos o que salienta CARDOSO (2003, p.38):

[...] as principais fontes de irregularidade são o desconhecimento da norma pela população e a falta de capacidade do poder público

em fazer cumprir a legislação. Ou seja, a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não pelo desejo de transgredir a lei para obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e deslegitimação da capacidade de regulação do poder público.

Presenciamos ilegalidades nos espaços públicos e privados e nas diferentes classes sociais. A cidade é um organismo vivo e vai se transformando diariamente, por isso, a legislação urbanística deve estar cada vez mais próxima de cumprir seu papel que é de regular as atividades humanas dentro da cidade de maneira justa e eficaz, devendo se transformar de acordo com as mudanças da sociedade. A relação existente entre o planejamento urbano e as regras urbanísticas deve resultar na edificação de cidades cada vez mais justas, democráticas e sustentáveis. Neste cenário, o direito urbanístico deve cada vez mais se aproximar do seu papel, qual seja regulamentar a atividade urbanística, organizando os espaços habitáveis e trazendo bem-estar à coletividade (DI SARNO, 2004).

Em se tratando do papel social que a legislação urbana deve cumprir, vejamos o entendimento de Rolnik:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade a legislação urbana age como um marco delimitador das fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e a micropolítica familiar dos grupos que estiverem mais envolvidos em sua formulação (ROLNIK, 1997, p.13).

Observamos na atualidade uma verdadeira divergência entre a realidade urbana e os instrumentos jurídicos vigentes, que resulta na ocupação desordenada do solo urbano. O sistema jurídico atual e a ordem político-institucional não refletem a realidade social que define as condições de acesso à terra e à moradia justa em uma cidade.

Neste sentido, ensina DIAS (2012, p.149):

No que tange a necessidade de se pensar o planejamento e o desenvolvimento urbano, de forma integrada, a realidade brasileira revela que estamos muito longe de garantir a harmonia em objetivos, estratégias, e ações tendo em vista o acesso ao direito à cidade sustentável, em igualdade de condições para todos. Os entes políticos da federação ainda não conseguiram plasmar

relações congruentes para a criação de políticas para o desenvolvimento urbano.

Infelizmente, a legislação urbanística em nosso país tem sido mera coadjuvante dos processos de apropriação privada de investimentos públicos pelas parcelas mais abastadas da população.

Por este motivo, importante se faz vincular o legal e o ilegal para o entendimento de como tem se dado o processo de crescimento urbano mediante o parcelamento da terra. Sendo assim, a ilegalidade será caracterizada no presente trabalho segundo o ordenamento jurídico pátrio.

Com objetivo de se implementar uma política urbana mais efetiva, o Estatuto da Cidade, Lei Federal de nº 10.257/2001, veio para dar cumprimento à ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, de maneira a orientar e organizar a ação do Poder Público, do mercado imobiliário e da sociedade (FERNANDES, 2003), contribuindo com o arcabouço legislativo da ordenação do espaço urbano e ampliando instrumentos jurídicos passíveis de utilização em caso de conflitos.

Esta lei regulamenta o capítulo da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que trata sobre a política urbana, em seus artigos 182 e 183, e veio como o suporte jurídico mais efetivo às estratégias e processos de planejamento urbano. A CF/88 apresenta um papel importante para as cidades no tocante à confecção de diretrizes de planejamento urbano e condução do processo de gestão das cidades. O estatuto da cidade surge como instrumento de materialização dessas diretrizes.

A análise da ilegalidade desenvolvida neste tópico tem por objetivo esclarecer quais foram os parâmetros adotados para que determinado loteamento urbano fosse considerado legal ou ilegal. O que se pretende neste trabalho é deixar claro o que foi aqui considerado ilegal no espaço urbano para caracterização da ilegalidade dos loteamentos analisados. Tendo em vista a dificuldade de se encontrar na bibliografia o consenso sobre o que é a ilegalidade urbana, adotaremos o seguinte critério: foi considerado legal o loteamento que se encontra totalmente dentro do que foi estabelecido pela legislação vigente, cumprindo regras no tocante às ações a serem executadas pelo loteador e o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos e as certidões exigidas pela lei. Considerando que clandestinos são os loteamentos que não tem qualquer registro em nenhum órgão

governamental, e que os irregulares são os que foram aprovados pela prefeitura, uma vez que no projeto inicial cumpriam às exigências da Lei Federal nº 6766/79 e/ou na Lei Municipal 5441/17, porém na execução deixaram de implementar algumas destas exigências, no presente estudo foram analisados os loteamentos ilegais, que contrariaram o que a lei determina quanto à execução das obras ou cumprimento de prazos, fato que impede que o loteamento obtenha sua documentação de legalidade, e que, conseqüentemente gera efeitos negativos para os adquirentes dos lotes e toda a municipalidade.

1.3 A CIDADE DE MURIAÉ

Neste subitem será ressaltada a importância da legislação para a organização do espaço urbano. Sendo considerada fruto dos anseios da população, se faz necessário conhecer as características do objeto de estudo, tais como dados demográficos e territoriais, bem como seus principais acontecimentos históricos, para entendermos mais a fundo a legislação urbanística vigente. É o que veremos mais adiante.

1.3.1 História e Legislação

As legislações têm o seu fundamento na organização da vida em sociedade. Desde os primórdios da civilização os homens acordam entre si pactos que são favoráveis à paz e ao bem estar de todos. Não pretendendo adentrar nas questões que foram discutidas nos itens anteriores, relativas ao fato de que os objetivos ocultos da legislação urbanística brasileira foram favorecer a classe mais afortunada da população, é importante destacar a elaboração da legislação urbanística como um fator importantíssimo para o desenvolvimento ordenado das cidades. Em termos gerais, a legislação urbanística veio para evitar que o caos social fosse ainda maior do que o que se apresenta hoje.

Frente às transformações ocorridas nas cidades ao longo do tempo, é fundamental destacar a importância de sua origem histórica, e relacioná-la com as regras que regulamentam o espaço.

Segundo os ditames de Wolkmer (2007), o cultivo de um historicismo jurídico escondido nos princípios do formalismo positivista, apegado aos textos legais e a interpretação de notáveis juristas, que configuravam dogmáticas abstrações desvinculadas da realidade social e que consagravam uma história elitista e conservadora destinada aos membros da academia, nos dias de hoje dá espaço à renovação crítica da história, nascida na dialética da produção da vida material e das relações sociais concretas, evidenciando a importância do conhecimento histórico baseado na realidade fática para a melhor compreensão das regras jurídicas como se apresentam nos dias de hoje.

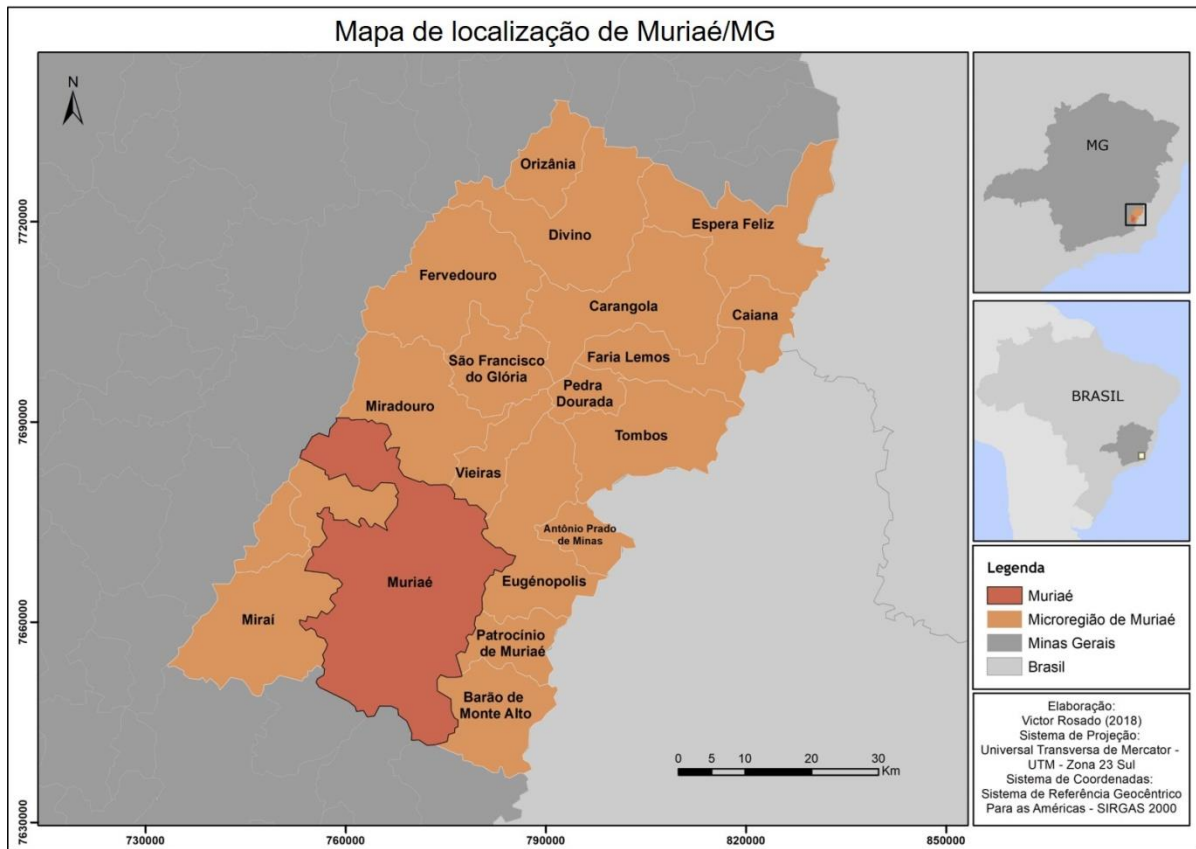
Tendo em vista o presente trabalho tratar da ilegalidade fundiária e as regras jurídicas que regulamentam o solo, importante se faz, além de conhecer as características fundamentais que identificam o objeto de estudo, conhecer também um pouco a história da formação desta cidade.

1.3.2 Caracterização e Evolução Histórica Urbana

A cidade de Muriaé, de gentílico muriaeense, pertence ao estado de Minas Gerais e está localizada na mesorregião da Zona da Mata, microrregião de Muriaé, a uma distância de aproximadamente 364km da capital do estado Belo Horizonte, 180Km de Juiz de Fora, 300km do Rio de Janeiro e 1.037km da capital federal Brasília, se estendendo por uma área total de 841,7km². Contando com uma população de 100.765 habitantes (IBGE, 2010), 92,5% dos muriaeenses são habitantes da zona urbana, e 7,5% habitam a zona rural e distritos. Com densidade demográfica de 119,8 habitantes por km², a cidade é a 29^o mais populosa do estado e 3^o da Zona da Mata. Em relação à aglomeração urbana em número de habitantes, também é a 29^o do estado e 3^o da Zona da Mata. Conta com 60 bairros, 7 distritos e 9 vilas e comunidades.

Segue (**figura 01**) mapa de localização do município na Microrregião de Muriaé, em Minas Gerais, no Brasil e seus respectivos limites geográficos.

Figura 1- Localização do município de Muriaé



Fonte: ROSADO, Victor, 2018

Na **figura 2** temos o mapa da paisagem urbana, elaborado nos estudos prévios para a confecção do Plano Diretor, no ano de 2006.

O município está totalmente inserido na bacia do rio Paraíba do Sul, tendo como principais cursos d'água que cortam a cidade os rios Muriaé, afluente do rio Paraíba do Sul e Glória, afluente do Muriaé. O clima da cidade é tropical, úmido no verão com temperaturas de até 40°C em determinados pontos e seco no inverno, com temperaturas mínimas de até 10°C.

O município se localiza em um terreno acidentado com alguns picos elevados, dentre os quais podemos destacar o Pico do Itajuru, altitude de 1.580m, no distrito de Belisário. Com uma altitude de 209m na sede, a cidade de Muriaé tem as seguintes coordenadas geográficas: Latitude: 21° 7' 49", longitude: 42° 22' 3" oeste, e é integrante do rol de municípios que compõem o Parque Estadual Serra do Brigadeiro.

Faz divisa ao norte com os municípios de Ervália, Miradouro e Vieiras. Ao sul limita-se com Santana de Cataguases, Laranjal e Palma. Na parte oeste, a divisa se dá com Rosário da Limeira e Miraí, e na parte leste, com Eugenópolis, Patrocínio do Muriaé e Barão do Monte Alto.

Em se tratando de economia, Muriaé está inserida em uma região de cidades com forte crescimento comercial e industrial. Grande parte do PIB se concentra no setor terciário, porém a indústria apresenta um papel de destaque, levando a cidade ao patamar de 4º maior polo têxtil de Minas Gerais na confecção de artigos de vestuário e acessórios, ficando atrás apenas da capital Belo Horizonte, Juiz de Fora e Divinópolis. O polo de moda de Muriaé é composto por mais 4 cidades – Eugenópolis, Laranjal, Patrocínio do Muriaé e Recreio, que juntas somam 750 empresas formais e empregam diretamente cerca de 13.000 trabalhadores (MATTOS, 2018).

As principais rodovias que cortam a cidade são a BR-116 e a BR-356. Conta com 14 linhas de ônibus regulares que iniciam suas rotas na cidade e outras que interligam as principais regiões do país passando pelo seu terminal rodoviário. Possui ainda um aeroporto.

O topônimo que hoje chamamos de Muriaé teve sua origem junto às margens do Rio Muriaé, por volta do início do séc. XIX, através da expedição liderada por Constantino José Pinto, financiada por Gonçalo Gomes Barreto a pedido de Guido Thomas Marlière. Dessa expedição nasceria a povoação de São

Paulo do Manoel Burgo, que mais tarde se tornaria Muriaé, surgida às margens de um rio que leva o mesmo nome.

Em meio às várias versões sobre a origem do nome Muriaé, a verdade é que a região era habitada por índios Puris que já chamavam o rio de Muriaé, ou uma palavra de sonoridade parecida. A versão mais aceita é a de que essa palavra do dialeto Puri se referia a um mosquito selvagem, muito comum nas margens do rio.

Em 1816 Constantino Pinto chegou à região nomeado pelo Oficial da Diretoria Geral dos Índios da Província de Minas Gerais, Guido Tomás Marlière, com a missão de civilizar e preparar as condições para a catequização dos índios Puris que aqui habitavam. No local onde hoje se localiza o Bairro Rosário, foi fundado o primeiro aldeamento, com nome de São Paulo do Manuel Burgo, pela lei provincial nº211 de 1841. Nesta lei, entre outras determinações estava a de se criar uma capela destinada a São Paulo Apostolo, que é considerado padroeiro da cidade até os dias atuais. Em virtude de se seguir às margens do rio, os primeiros bairros da cidade foram o Rosário, Porto e Barra.

Em 16 de maio de 1855, pela Lei nº724, o povoado desmembra-se de São João Batista do Presídio, atual cidade de Visconde do Rio Branco, e passa a se chamar Vila de São Paulo do Muriahé. Dez anos depois, em 1865 foi elevada à condição de cidade pela Lei nº1257, mantendo a mesma denominação. Pela Lei nº843 de 1923 teve seu nome reduzido para apenas Muriahé, e apenas em 1930 foi suprimido o “h”, passando a ter o nome que se mantém ainda hoje, qual seja Muriaé.

A cidade de Muriaé teve sua economia baseada no cultivo do café desde seu surgimento em 1865 até meados do século XX. A grande crise econômica mundial de 1929 abalou a estrutura econômica do município, que voltaria a dar sinais de crescimento apenas no governo de Getúlio Vargas, com a abertura da rodovia Rio-Bahia (BR-116), inaugurada em 1939. O grande fluxo de veículos que passavam por Muriaé em virtude de ser cortada pela “nova” rodovia inseriu a cidade entre as cidades de maior crescimento econômico da região. Neste momento da história, o cultivo do café sai de cena e abre espaço para outras atividades econômicas. A produção leiteira na cidade chegou a ocupar lugar de

destaque no ranking nacional. Apenas a partir da década de 1980 é que Muriaé iniciou a atividade econômica que é de importância na economia municipal até os dias de hoje: a indústria de confecções.

Por conta da produção cafeeira, muitos negros africanos vieram para o município. A produção era tanta que Muriaé chegou a ocupar o 2º lugar de maior produção de café do estado.

As leis que eram promulgadas no país demoravam para ser cumpridas em Muriaé, devido aos precários meios de comunicação existentes na época. Por este motivo, as leis que beneficiavam os negros demoraram para vigorar na cidade, destacando-se a Lei Áurea, que somente após um período de tempo veio se cumprir nas terras muriaeenses. Assim como ocorreu na maioria das cidades, os negros que foram libertados saíram das fazendas e não tinham para onde ir, nem como se sustentar, e passaram a habitar a periferia de Muriaé (FARIA, 1995).

A formação populacional se deu ao longo do desenvolvimento das atividades econômicas no município. A inauguração da BR-116 e BR-356 abriu espaço para o crescimento de novas atividades econômicas no município. Em virtude de uma posição geográfica estratégica, a cidade tornou-se alvo de Investimentos industriais, rede de serviço e companhia de transportes (MATTOS, 2018).

Em meados da década de 1970, ainda com sua economia voltada para a indústria motora, a população era estimada em 58.153 habitantes. Na década de 1980 a cidade alcançou cerca de 69.900 habitantes, a indústria de confecções surgiu como atividade promissora no município e é tida até os dias atuais como uma das principais redes de fonte de renda da cidade. Entre as décadas de 1980 e 1990, sua população teve um crescimento de 14.595 habitantes, um índice significativo comparado ao crescimento da população em décadas anteriores, fato que ilustra o crescimento e o desenvolvimento econômico da cidade nesse período graças ao setor têxtil. Na década de 1990 população de Muriaé era de 84.585 habitantes (IBGE 2017).

A partir dos primeiros anos da década de 2000, dois grandes empreendimentos foram instalados na cidade: Hospital do Câncer de Muriaé e o Centro Universitário Unifaminas ambos idealizadas pelo então Deputado Federal Lael Varella (MATTOS, 2018, p.45).

Em Muriaé a região central é ainda a mais procurada em termos de habitação. É comum encontrar prédios residenciais em edificação, “supermercados

farmácias, bancos, lojas em geral, escolas, ocupam o espaço e fazem com que esse se torne um atrativo de adensamento cada vez maior” (MATTOS, 2018, p.55).

Por Muriaé possuir essa característica da supervalorização da região central ainda recebe empreendimentos imobiliários na área central, fato que intensifica o caos urbano, com o aumento significativo do adensamento. Prova disso é que na **tabela 3** temos o loteamento nº 4, localizado nesta região central.

Todo o entendimento sobre a cidade de Muriaé abordado neste item 1.3 será utilizado na análise do terceiro capítulo, que por pertinência temática concentra os dados, gráficos, tabelas e mapa, pertinentes ao estudo realizado nesta cidade.

Desde 1816 a cidade vem se transformando e junto dela suas legislações vieram se adaptando, de forma a organizar o espaço. Apenas em 2006 entrou em vigência o Plano Diretor de Muriaé, Lei Municipal nº3.377. Destaca-se que sua atualização está em tramitação, contudo este ainda é o vigente. Antes de adentrarmos no estudo do Plano Diretor, passaremos pelo entendimento das principais legislações urbanísticas que atuam no parcelamento do solo em Muriaé.

2. LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Para o entendimento da ilegalidade fundiária é fundamental o conhecimento da legislação urbanística vigente no objeto de estudo, qual seja, a cidade de Muriaé, bem como do cenário social em que se deu o processo de produção destas legislações. Se considerarmos toda a legislação nacional que pode ser aplicada nas cidades brasileiras teríamos uma infinidade de dispositivos legais que, analisados um a um fugiriam do foco da pesquisa em questão. Desta forma, este capítulo é dividido em duas partes. Na primeira foi feita a análise das principais leis urbanísticas vigentes na cidade de Muriaé que versam direta ou indiretamente sobre os loteamentos urbanos. Iniciou-se com a norma mais importante, a Constituição Federal de 1988 e por este motivo, fugiu a ordem cronológica nesse primeiro ponto. Após, e desta vez cronologicamente, seguiu-se o estudo das demais legislações pertinentes ao tema trabalhado. Na segunda parte foi evidenciada a forma como se pode considerar a legalidade da propriedade urbana perante ordenamento jurídico pátrio, de forma tal que se possa considerar um loteamento urbano legal ou ilegal.

2.1 O BRASIL QUE COMEÇOU A PENSAR O URBANISMO

Os relatos mais significativos que se tem registro sobre clamor social por uma legislação urbanística mais eficiente datam da década de 1960. No governo de João Goulart, os arquitetos brasileiros puderam participar ativamente na construção de uma política habitacional, que levasse em consideração a solução dos principais problemas urbanos. Pela primeira vez, incluíram na pauta do governo a reforma urbana como sendo indispensável para a solução do problema da moradia, que havia invadido as cidades brasileiras no início daquela década.

Como consequência deste movimento, foi realizado o primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com apoio do governo federal por meio do Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE). O SHRU foi um encontro realizado em duas etapas. A primeira no Estado do Rio de Janeiro, no Hotel Quitandinha, cidade de Petrópolis, nos dias 24, 25 e 26 de julho de 1963 e a

segunda no Estado de São Paulo, na sede da IAB, entre os dias 29, 30 e 31 de julho do mesmo ano, que ficou popularmente conhecido como o seminário de Quitandinha (BONDUKI e KOURY, 2010). O objetivo era discutir reformas sociais para amenizar problemas urbanos que já se apresentavam em grande escala àquela época (MARICATO, 2001). O SHRU faz parte do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, incluído na pauta reformista do governo João Goulart. No ano seguinte à realização do SHRU ocorreu o golpe militar de 1964, que causou certa letargia à reforma urbana, principalmente nos primeiros anos.

Em acordo com de Grazia (2003), somente na década de 1970 voltaram a surgir movimentos sociais clamando por mudanças nas políticas públicas urbanas. Em 1977 tentou-se criar pela primeira vez uma lei nacional de desenvolvimento urbano, de iniciativa da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, que não logrou êxito naquele momento.

Segundo Maricato (2001), no ano de 1983 foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de nº775, tratando de assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano, tais como ocupação do solo, função social da propriedade urbana, diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, além de normas para a regularização fundiária, direito de preempção e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos. Destaca-se que na época vigorava a constituição do regime militar de 1967, que além de ser autoritária, ignorava as questões urbanísticas “houve forte preocupação com a segurança nacional” (LENZA, 2015).

Este projeto ocasionou uma série de discussões no Congresso e acabou por não ser votado. A reação de alguns setores mais conservadores da sociedade foi imediata, e chegaram a associar o projeto a ideais comunistas. Embora necessário e de grandiosidade visível, o projeto nunca saiu dos escaninhos do Congresso Nacional.

Novamente em 1987 uma proposta de Emenda Constitucional de iniciativa popular, que tratava sobre a reforma urbana, retomava toda a luta iniciada na década de 1960. Desta vez as discussões resultaram em um capítulo da nova constituição que estava sendo elaborada. Apelidada pelos juristas como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo destinado

à política urbana. Em patamar inferior ao desejado, porém, louvável em vista do avanço que representa, os artigos 182 e 183 formam o capítulo II “Da política urbana” do título VII da CF/88, e pela primeira vez colocaram questões urbanas em âmbito constitucional. Os artigos falam timidamente que a cidade tem uma função social, que a propriedade igualmente tem função social, que determinados municípios têm que ter Plano Diretor, traz alguns instrumentos que visam regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental que, embora muito pouco utilizados, se tornam importantes por ser parte de um texto constitucional. Embora o fato tenha se tornado um marco, os problemas sociais ligados à moradia ainda estavam longe de ser solucionados. A forma como foram redigidos os artigos 182 e 183 dificultam sua implementação imediata, uma vez que condicionavam sua aplicabilidade à criação de uma outra legislação federal específica sobre o tema (MARICATO, 2001).

Após o início da vigência da CF de 88, foram apresentados 16 projetos de lei que objetivavam regular o capítulo “Da política urbana”. Foi colocado em votação o Projeto de Lei nº 181, de 1989, autoria do senador Pompeu de Souza. Finalmente, após 12 anos de tramitação a proposta foi aprovada em 10 de julho de 2001 e o Estatuto da Cidade entrou em vigor (SENADO FEDERAL, 2011).

2.1.1 Constituição Federal de 1988

A vigência da Constituição Federal de 1988 possibilitou o maior desenvolvimento da legislação urbanística. Isso porque dentre os vários movimentos que resultaram na confecção da Carta Magna, o fortalecimento da urbanização ocorrida no país na segunda metade do século XX foi um fator que influenciou um texto constitucional com olhar voltado para o ordenamento das cidades. A definição de competências, diretrizes e instrumentos em letras constitucionais, deram vida aos primeiros passos na promoção de um crescimento urbano mais ordeiro e eficaz. Inicialmente a CF/88 se destaca por definir que é competência da União cuidar do desenvolvimento urbano, e por isso deve elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, conforme disposto no artigo 21, IX, além de instituir diretrizes para o desenvolvimento

urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos, art. 21, XX. Quanto aos Estados, reservou a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, de maneira a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, como dispõe art. 25, §3º (BRASIL, 1988).

Na esfera municipal, há outra novidade significativa para o planejamento urbano. Pela primeira vez o município ganhou mais poder ao lado dos outros entes federativos - União, Distrito Federal e Estados. Os municípios aparecem com estrutura mais consolidada e a função de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, art. 30. Não obstante, a principal característica da Constituição Federal de 1988 foi a dedicação de um capítulo inteiro para a promoção da política urbana, localizado no título VII que trata “Da ordem econômica e financeira”, o capítulo II, art. 182 e 183, intitulado “Da Política Urbana”. O capítulo trata de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e possibilita a usucapião urbana, funcionando como instrumento de regularização do direito de propriedade. Foram esses artigos que viabilizaram a existência das leis mais importantes de ordenamento urbano que viriam mais tarde, tais como o Estatuto da Cidade, Lei nº10.257/2001, os Planos Diretores, a Lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº12.587/2012, o Estatuto da MetrÓpole, Lei nº13.081/2015, entre outras, dentre as quais, algumas veremos detalhadamente mais adiante (BRASIL, 1988).

No *caput* do artigo 182, o constituinte deixa a cargo do poder público municipal a execução da Política de Desenvolvimento Urbano, elencando como objetivos principais o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. O instrumento para a mencionada execução é o Plano Diretor, segundo o mesmo texto legal, que entraria em vigor anos mais tarde.

Seguindo neste mesmo artigo, a Constituição traz à baila o conceito de Função Social da Propriedade Urbana, qual seja o status atingido pela propriedade urbana quando atendidas as exigências fundamentais dispostas no Plano Diretor. Por fim, o dispositivo fala sobre a justa indenização no caso de desapropriações de imóveis urbanos, que devem ser pagas previamente e em dinheiro. Importante se

faz destacar que o artigo ainda trata da permissiva da Prefeitura Municipal para exigir o parcelamento ou edificação compulsória de imóvel não utilizado, não edificado ou ainda subutilizado, com prazos para executá-los. Como penalidade para recusa do proprietário em cumprir este último requisito, existe a possibilidade de instituir o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação². O artigo 183 fala sobre a usucapião urbana e seus requisitos (BRASIL, 1988).

Abre-se aqui um parêntese para elucidar a competência legislativa municipal, no que concerne ao planejamento urbano, tipificada na Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada pela Assembleia Constituinte Estadual em 21 de setembro de 1989. O Artigo 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais fala da autonomia municipal, e em seu inciso V dispõe que esta autonomia se configura no exercício de competência especialmente para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Em complementariedade, o artigo 171 em seu inciso I, alíneas a e b disserta sobre a competência municipal em legislar sobre o Plano Diretor e o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais observadas as diretrizes do Plano Diretor (MINAS GERAIS, 1989).

Em se tratando de legislação urbanística, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 possibilitou que o direito urbanístico fosse considerado como um ramo autônomo do direito, quando em seu art. 24, I assim o considerou e determinou a competência da União, dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre a matéria, que antes, era tratada pela doutrina jurídica como ramo do direito administrativo ou ambiental. Agora autônomo, o direito urbanístico acaba ganhando mais visibilidade no cenário jurídico nacional e, desta forma, pode ser de mais valia para se juntar a outras áreas do conhecimento, e juntos, buscar soluções para os problemas urbanos que se apresentam diariamente. Contudo, antes de adentrarmos nesta seara legislativa surgida com a constituição cidadã, importante se faz conhecer as normas trazidas pela Lei Federal nº 6766/79, já que é um dos

² A desapropriação de que trata o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 é uma desapropriação diferente, podendo ser denominada “desapropriação-sanção” ou “desapropriação urbana sancionatória”. Instituída pelo Estatuto da Cidade, é uma espécie de desapropriação que decorre do descumprimento da função social da propriedade urbana. É vista como instrumento de política urbana, não se confundindo, portanto, com a desapropriação por utilidade pública, prevista no decreto nº 3.365 de 1941.

principais instrumentos jurídicos aplicados nos dias de hoje para a aprovação de loteamentos urbanos.

2.1.2 Lei Federal de Parcelamento do Solo

A Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979, Lei de Parcelamento do Solo, surgiu com a peculiaridade de trazer pela primeira vez na história da legislação urbanística brasileira, matérias que tratassem a ordenação urbana.

Sua antecessora, o Decreto-lei nº 58 de 1937, era a única lei com a temática do parcelamento de terras até então, e foi a única existente por mais de quarenta anos. Tratava tão somente da documentação necessária para o parcelamento e sua relação com os cartórios de registros de imóveis. Não continha nenhum dispositivo acerca da organização da expansão urbana, tão pouco da criação de áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos.

A Lei nº 6766/79 ao longo dos seus quase 40 anos de vigência, ainda é uma das principais leis urbanísticas que ditam as regras de parcelamento do solo, e conseqüentemente da implantação de loteamentos, objeto do estudo em tela. Carreada de alterações proporcionadas pelo advento de outras sete leis – Lei nº 5.869/73 - antigo Código de Processo Civil (CPC), ora substituída pela lei 13.105/2015 - novo CPC; Lei nº 9.785/1999; Lei nº 10.406/2002; Lei nº 10.932/2004; Lei nº 11.445/2007; Lei nº Lei 12.424/2011; Lei nº 12.608/2012; Lei nº 13.465/2017 e duas medidas provisórias – MP nº 514/2010 e MP nº 547/2011, se consagra, como dito, numa das leis fundamentais que orientam a confecção dos planos diretores e leis de parcelamento do solo na esfera municipal.

A Lei de Parcelamento do Solo veio inovar a legislação urbanística existente, com um viés de ordenar o crescimento urbano das cidades. Vigora com temas como a obrigatoriedade da reserva de áreas públicas, áreas e testadas de lotes e de faixas não edificáveis, e a necessidade de condições de salubridade para implantação de novos loteamentos, exercendo sua função de parceladora do solo, concernente no “processo de urbanização de uma gleba mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”, como dito pelo professor Silva (2010, p.324).

Sendo assim, vislumbrando o exercício das funções urbanísticas a lei foi editada de maneira que o capítulo I trata de disposições preliminares, como a definição de parcelamento e a diferenciação de loteamento³ e desmembramento, conceito de lote e infraestrutura básica; o capítulo II traz requisitos para loteamento urbano, como área mínima de cada lote, reserva de faixa não edificável e definição de que a legislação Municipal definirá o zoneamento. No capítulo III, tem o detalhamento de como será elaborado o projeto de loteamento, e no IV, o de desmembramento, que não será tratado no presente trabalho visto que o foco está voltado para os loteamentos urbanos. O capítulo V traz requisitos que devem ser observados para a aprovação de loteamento ou desmembramento pelo órgão municipal, ou distrital quando for o caso. No capítulo VI encontram-se prazos e documentos obrigatórios para o registro do loteamento ou desmembramento; já o capítulo VII trata dos contratos de compra e venda, possibilitando que sejam elaborados, conforme artigo 25, sob a forma de compromisso de compra e venda, cessões ou promessa de cessão. Os capítulos VIII, IX e X dissertam sobre as disposições gerais, disposições penais e disposições finais, respectivamente, lidando com temas como a vedação da venda ou promessa de venda, de loteamento ou desmembramento que não estejam registrados, além de elencar penalidades e posturas a serem tomadas pela prefeitura municipal em caso de eventual descumprimento legal. Passaremos agora para análise das principais características desta legislação.

Logo no art.1º, § único a lei dá permissiva aos outros entes federados, Estados, Distrito Federal e Municípios para editar normas complementares relativas ao parcelamento do solo, objetivando adequar o previsto na Lei 6766/79 à realidade local, o que deu origem às Leis de Parcelamento do Solo municipais. Em sequência, o art. 3º, § único elenca restrições ao parcelamento do solo levando-se em conta o cuidado com a segurança dos adquirentes compradores dos lotes - não se pode lotear em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações sem que sejam tomadas providências para assegurar o escoamento das águas; exige-se o

³ Segundo a lei federal 6766/79 é considerado loteamento a subdivisão da gleba de terra em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias já existentes. Para a mesma lei, desmembramento é a subdivisão da gleba de terra em lotes destinados a edificação, porém, com o aproveitamento do sistema viário já existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento modificação ou ampliação dos já existentes. No trabalho em tela, são analisados apenas os loteamentos.

saneamento do terreno para o parcelamento do solo em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; determina-se que a autorização do parcelamento do solo em terrenos com declividade igual ou superior a 30% esteja condicionada ao cumprimento de exigências específicas feitas pelas autoridades competentes; além de trazer proibição específica para parcelamento em áreas cujas condições geológicas não são propícias a edificação, e em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, salvo se forem corrigidas.

Nos artigos 6º a 8º a lei diz que, o primeiro passo a ser dado por alguém que deseja efetuar o parcelamento do solo urbano é ir até a prefeitura municipal e solicitar diretrizes estipuladas para o uso do solo, tais como traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas para equipamentos urbanos. No art. 9º, temos o momento em que o loteador, munido das informações de que tratam os artigos 6º a 8º, entrega na prefeitura projeto de loteamento, juntamente com a certidão atualizada da matrícula da gleba a ser loteada, a certidão negativa de tributos municipais, além do instrumento de garantia. Este projeto deve conter também um cronograma de execução de obra com duração máxima de 4 anos.

O art. 12 trata da aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura Municipal, em observância ao que foi indicado nos artigos 6º a 8º. Na cidade de Muriaé, objeto de estudo do presente trabalho, nessa fase é emitido documento denominado Licença de Loteamento, que funciona como se fosse um alvará autorizando o início das obras. Este é o documento necessário para o que o loteador, em 180 dias realize o registro do loteamento no RGI (Registro Geral de Imóveis), cumprindo o que diz art. 18. Importante se faz destacar que, essa Licença de Loteamento não se confunde com o documento que é emitido ao término de todo o procedimento de loteamento, o Termo de Verificação de Obras, conhecido na cidade de Muriaé como “Pova-se”, emitido após a fiscalização de todo o loteamento pronto, desde que verificado que sua execução se deu exatamente como no projeto aprovado na Prefeitura.

Uma vez levada a Licença de Loteamento a registro no RGI, o artigo 25 começa tratar dos contratos que podem ser emitidos, validando a venda dos lotes advindos da gleba parcelada. O artigo 26, em seu parágrafo 6º, é claro ao dizer

que esses compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, são válidos como título para o registro da propriedade do lote adquirido, desde que devidamente quitado. No artigo 28, temos a menção quanto a alteração ou cancelamento parcial do loteamento, fato que dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes, bem como aprovação da prefeitura, devendo o complemento do projeto original ser depositado no registro de imóveis como averbação.

O artigo 37, é um dos mais importantes para o estudo em questão, senão o mais importante, já que veda a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento que não esteja registrado no RGI. Em consequente, o artigo 38 fala da permissiva que tem o adquirente de suspender o pagamento do lote caso o loteamento não esteja registrado. Nos seus parágrafos, diz que a Prefeitura Municipal ou Ministério Público têm poderes para notificar o loteador. Objetivando a proteção ao padrão de desenvolvimento urbano ideal e a defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes, quando o loteador não cumpre com a notificação, a Prefeitura Municipal poderá regularizar o loteamento e buscar ressarcimento do loteador posteriormente.

Dando mais ênfase a proteção da legalidade fundiária, o artigo 50 elenca três tipos de crime contra administração pública, dentro da temática loteamentos urbanos - dar início a loteamento sem autorização do órgão público competente, em desacordo com as disposições da Lei 6766, ou sem cumprir as observações determinadas na Licença de Loteamento. Outro crime também se constitui com a divulgação da venda de lotes ao público ou a interessados sobre falsa afirmação de legalidade.

O parágrafo único do artigo 50 trata da venda de lote que não esteja registrado no RGI ou com inexistência de título legítimo como qualificadora, ou seja, um tipo de crime ainda mais grave. Nesta linha, o artigo 52 traz como crime o registro de loteamento não aprovado pelos órgãos competentes, ou registro do compromisso de compra e venda, cessão, promessa de cessão de direitos ou do contrato de venda, advindos de loteamento que não esteja registrado no RGI.

Em suma, podemos dizer que a Lei Federal 6766/79 trouxe regras mais específicas sobre a ordenação da expansão urbana; ainda que insuficientes para

tratar os problemas da urbanização brasileira, não podemos negar a importância do seu surgimento no contexto da época em que iniciou vigência. Visando suprir eventuais lacunas, considerou que a expansão das cidades deve se dar sob as diretrizes e instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, vinculados à legislação municipal, de forma a atender as especificidades de cada localidade. O controle da expansão urbana pelo Estatuto da Cidade e pelas leis municipais serão os temas dos tópicos que se seguem.

2.1.3 Estatuto da Cidade

Confeccionada como forma de dar cumprimento ao capítulo II do título VII da CF/88, a Lei Federal nº10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade veio solidificar as diretrizes gerais da política urbana mencionadas na Constituição, tipificadas no art. 2º, incisos I ao XVIII do Estatuto. Portadora de instrumentos capazes de regular o conteúdo econômico da propriedade imóvel urbana, a mencionada lei traz uma série de possibilidades para quem quiser pensar a gestão urbana, e propõe que as cidades sejam sustentáveis, além de incentivar o desenvolvimento de políticas públicas aliadas a iniciativa privada e a participação popular. Após tramitação de mais de uma década, o Estatuto da Cidade surge para regulamentar os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana – quais sejam os artigos 182 e 183 da CF/88.

Como um conjunto de normas resultantes da vontade constitucional, a Lei Federal nº10.257 reafirma princípios urbanísticos estabelecidos na *Lex Mater* como o Planejamento Urbano Eficiente e a Gestão Democrática da Cidade, e traz a ideia que os institutos jurídicos e urbanísticos são condições ofertadas pelo poder público municipal para dar cumprimento à Função Social da Cidade.

O Estatuto da Cidade se apresenta sob a forma de cinco capítulos, dentre os quais o primeiro trata de diretrizes gerais; o segundo identifica os instrumentos da política urbana; o terceiro vem tratar do Plano Diretor e seus requisitos obrigatórios; no quarto temos a evidência da importância da gestão democrática da cidade e no quinto trata das disposições gerais.

Mantendo a divisão de competências entre os entes federativos, reforça o desejo constitucional de deixar a cargo do município a atribuição de legislar em

matéria urbana - art. 3º, II, do Estatuto, valendo-se dos instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição como punição para os proprietários que insistirem em não obedecer às regras urbanísticas. Além disso, dispõe que o Plano Diretor inclua tais penalidades em seu texto normativo (BRASIL, 2001).

Segundo Rolnik (2001), as principais novidades trazidas pelo Estatuto da Cidade podem ser organizadas em 3 itens, sejam eles: em relação às formas de uso do solo; a participação do cidadão em decisões importantes sobre a cidade e o surgimento de novas possibilidades de regularização da posse urbana.

Segundo a autora, em relação às formas de uso do solo, vemos a relação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário ser tratada de maneira a minimizar as práticas de especulação imobiliária. Através do IPTU Progressivo no Tempo, a Edificação e Parcelamentos Compulsórios e a Desapropriação “urbana sancionatória” - instrumentos punitivos para proprietários que conservam áreas urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, o Estatuto da Cidade relativiza o direito à propriedade privada de forma a condicioná-lo ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Tipificados nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º do Estatuto, na prática significa dizer que havendo um imóvel urbano não utilizado, não edificado, ou ainda subutilizado é facultado à Prefeitura Municipal exigir o parcelamento, edificação ou utilização compulsória deste imóvel. Permanecendo o proprietário inerte, o município poderá instituir o IPTU progressivo no tempo, que será criado através de lei e, durante 5 anos o município pode majorar a alíquota do IPTU, sendo permitido chegar ao máximo de 15% sobre o valor venal⁴ do imóvel. Não sendo ainda suficiente, o imóvel poderá ser desapropriado, conforme art. 182, §4º da CF/88 e 8 do Estatuto.

Estes instrumentos são de fundamental importância na oposição frente ao urbanismo do tipo selvagem e de alto risco, que se caracteriza pela “expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental” (ROLNIK, 2001, p.1).

⁴ Valor venal de um imóvel é o valor que o Estado estabelece para seu preço, cujo objetivo é compor o cálculo de alguns impostos como o IPTU e o ITBI, além de ser utilizado também para o cálculo de alguns emolumentos judiciais ou administrativos. É definido através da utilização de uma série de parâmetros legais, e geralmente varia de acordo com a região que o bem está localizado, o tempo e as modificações feitas no imóvel.

Seguindo com os instrumentos urbanísticos na visão de Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade traz à baila a ideia de solo criado por meio do Direito de Superfície e Outorga Onerosa do Direito de Construir, objetivando diminuir as diferenças de direitos entre proprietários. Melhor dizendo, por vezes em virtude de alguma política urbana, determinadas áreas da cidade acabam ficando com potencial construtivo⁵ prejudicado, diminuído, enquanto muitas têm esse potencial elevado.

Outorga implica em entrega. Desta forma, a entrega onerosa do direito de construir é feita pelo Poder Público Municipal mediante uma contrapartida. Este instrumento urbanístico está previsto no artigo 28 do Estatuto da Cidade e consiste na possibilidade de se construir acima do coeficiente básico mediante uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O próprio artigo 28, no seu §1º define coeficiente de aproveitamento como a relação entre a área edificável e a área do terreno, conhecido também como índice de aproveitamento. O Plano Diretor poderá adotar um coeficiente de aproveitamento básico único para toda a cidade ou diferenciado para algumas áreas específicas (BRASIL, 2001).

O §2º do art. 28 traz a possibilidade do Plano Diretor de se criar coeficientes máximos, ou seja, maiores do que o básico estabelecido para toda a cidade. Esses coeficientes máximos são os de interesse para a urbanização da cidade de forma verticalizada, e só serão autorizados se houver infraestrutura urbana com condições de atender esse adensamento. Sobre estes coeficientes máximos, é que irá incidir pagamento pela outorga, a ser realizado em dinheiro, bens ou serviços (BRASIL, 2001).

Falar de outorga onerosa do direito de construir é falar de deferimento de coeficientes de construir adicionais ao coeficiente básico do proprietário. Destaca-se que a outorga dos direitos adicionais pode atingir até o limite dos coeficientes máximos previstos pelo Plano Diretor para aquela área do terreno.

⁵ O potencial construtivo, ou solo criado, está ligado à fixação de um coeficiente de aproveitamento básico para todos os terrenos do município. O coeficiente de aproveitamento básico figura como o índice indicativo do quanto pode ser construído no lote sem que haja uma sobrecarga de infraestrutura para o poder público, naquela localidade. Caso o proprietário queira edificar área maior que a autorizada, através do coeficiente ele poderá comprar o direito de construir uma área maior. Ressalta-se que a área total a ser construída deverá estar abaixo da estipulada pelo coeficiente máximo de aproveitamento para a região, sendo assim a área máxima a ser autorizada, ou seja, o potencial construtivo ou solo criado deve ser igual à diferença entre o coeficiente básico e o coeficiente máximo estipulado para aquela área na legislação municipal.

Em suma, o instituto tem por objetivo criar a equidade entre os proprietários de terrenos urbanos, seguindo ainda outros princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, como os da justiça social, isonomia e impessoalidade.

O direito de superfície consubstancia-se na possibilidade do proprietário de “conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada em cartório de registro de imóveis”, art. 21, Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Quanto ao segundo item mencionado por Rolnik (2001) – participação popular, os arts. 2º, II, XIII; 40, §4º e capítulo IV, “Da gestão democrática da Cidade” e arts. 43 e seguintes do Estatuto da Cidade propõem não apenas a inserção do povo no processo de elaboração legislativa, mas também na implementação e execução do Plano Diretor, configurando-o como um “espaço de debate dos cidadãos e definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território”, que traz aos cidadãos a permissiva de participar ativamente da vida das cidades. (ROLNIK, 2001, p. 2).

Na terceira e última inovação - regularização de áreas ocupadas ilegalmente, Rolnik (2001) reafirma que o Brasil comporta um grande número de pessoas habitando a informalidade, conforme já dito no capítulo anterior. Pessoas que moram em propriedades públicas ou privadas, abandonadas ou não utilizadas, sempre buscaram garantir seu direito à ocupação mediante inúmeros e intermináveis processos judiciais.

Objetivando minimizar os problemas causados pela ilegalidade, tema a ser discutido neste trabalho, o Estatuto da Cidade buscou tratar a regularização de áreas ocupadas ilegalmente no art. 2º, XIV e trouxe a possibilidade da Usucapião Especial de Imóvel Urbano⁶. Esse instrumento da política urbana passou a ser modalidade de aquisição da propriedade imóvel mencionada no artigo 183 da Constituição Federal e foi regulado nos artigos 9º ao 14, do Estatuto da Cidade que dividiu a usucapião em individual e coletiva.

O Estatuto da Cidade trouxe ainda outros instrumentos que não foram citados por Rolnik contudo, devido à sua importância merecem destaque.

⁶ A Usucapião Especial de Imóvel Urbano é um instrumento utilizado na regularização de lotes localizados em áreas privadas, uma vez que para regularização de lotes em áreas públicas, o instrumento a ser utilizado é outro, qual seja a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia.

Tipificado no artigo 25 e seguintes do Estatuto, o Direito de Preempção configura-se no direito que o poder público municipal tem de preferência na aquisição de imóvel urbano que seja objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que observados os requisitos dispostos na lei.

Compondo a seção X, artigo 32 e seguintes do Estatuto, podemos citar como outro instrumento da política urbana, as Operações Urbanas Consorciadas. Segundo conceito disposto no §1º do artigo 32, configuram-se no conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, objetivando alcançar em uma área transformações urbanísticas, estruturais melhorias sociais e valorização ambiental.

A Transferência do Direito de Construir, conforme já mencionado anteriormente, permite ao proprietário de um lote limitado de exercer seu potencial construtivo utilizá-lo em outro local a ser determinado pelo poder público, artigo 35.

Encerrando a lista de instrumentos da política urbana dispostos no capítulo II do Estatuto da Cidade, o Estudo do Impacto de Vizinhança, artigo 36 e seguintes, deve ser realizado para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana definidos por lei municipal.

Conforme mencionado no início deste subitem, o capítulo III do Estatuto da Cidade trata do Plano Diretor. Em razão da pertinência temática, será melhor detalhado no subitem que se segue.

2.1.4 Plano Diretor

O Capítulo III do Estatuto da Cidade dispõe acerca do Plano Diretor. Inicia-se no artigo 39 dizendo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento nas necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas observando todas as diretrizes previstas no artigo 2º do estatuto (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor é considerado pelo Estatuto como instrumento basilar da política urbana.

Logo no §3º do art. 40 o Estatuto traz a previsão de que o Plano Diretor deverá ser revisado pelo menos a cada 10 anos. Em seguida, o §4º vem com a determinação de que, tanto no processo de elaboração, como no de fiscalização e implementação do Plano Diretor, os poderes executivo e legislativo do município deverão garantir a existência de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas, garantir a publicidade em relação aos documentos e informações que foram produzidos nesses debates, além do acesso de qualquer interessado a esses documentos (BRASIL, 2001).

O artigo 41 informa as hipóteses em que o município, obrigatoriamente, deve elaborar um Plano Diretor, quais sejam os municípios que contenham mais de 20 mil habitantes; municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municípios onde o poder público pode optar por valer-se dos instrumentos previstos no §4º, art.182 da Constituição Federal – parcelamento e edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação “urbana sancionatória”. Devem ainda elaborar o Plano Diretor municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, seja de âmbito regional ou nacional e os municípios incluídos no Cadastro Nacional de municípios com áreas suscetíveis a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

O art. 42, último artigo do capítulo III, é dividido em três partes. A primeira delas diz respeito ao conteúdo mínimo que deve conter um Plano Diretor, a delimitação de áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; prever requisitos para o exercício do direito de preempção e da outorga onerosa do direito de construir. Dentro deste último, deve fixar áreas nas quais poderá ser permitida a alteração do uso do solo mediante a contrapartida a ser prestada. Deve conter ainda requisitos para as operações urbanas consorciadas e para transferência do direito de construir, além de um sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

A segunda parte artigo 42-A diz ainda sobre alguns outros itens especiais que devem estar contidos no Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Como não é o caso do município analisado no presente estudo, não será detalhado cada um desses itens (BRASIL, 2001).

Por fim, na terceira parte o artigo 42-B apresenta características que devem ser observadas por municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a vigência do Estatuto da Cidade. Tais características configuram-se na demarcação do novo perímetro urbano; delimitação de trecho com restrições a urbanização e trechos sujeitos a controle especial, haja vista ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento uso e ocupação do solo; previsão de áreas para habitação de interesse social; definição de diretrizes e instrumentos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; definição de mecanismos que garantam a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território e de expansão urbana, além da recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público (BRASIL, 2001).

Os institutos trazidos pelo Estatuto da Cidade e consolidados no Plano Diretor trouxeram para os dias atuais alterações direcionadas a algumas camadas sociais que durante muito tempo jamais tiveram qualquer tipo de acesso aos espaços citadinos dentro da legalidade. Por este motivo, é correta a assertiva de que o Estatuto da Cidade veio com institutos dotados de grande poder político social, com capacidade de gerar inúmeras transformações sociais, capazes de resultar na melhoria na condição de vida de muitos cidadãos, na construção de cidades mais sustentáveis e socialmente mais justas (DIAS, 2012).

Com o advento da CF/88, o município brasileiro que era considerado como simples integrante do Estado-Membro foi elevado à condição de ente federado, e passou a ter autonomia no cenário nacional. (SANTOS; MATTOS, 2006) Fundamentados nesta autonomia, cada município pôde criar seu Plano

Diretor, de modo a direcionar a aplicação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade da melhor forma frente as particularidades de cada município. É o que veremos adiante.

2.1.5 Plano Diretor da cidade de Muriaé

Sabendo que o Estatuto da Cidade surgiu para dar cumprimento à ordem constitucional no tocante ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, orientando e organizando a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade na urbanização das cidades (Fernandes, 2003), e que o Plano Diretor é o instrumento que torna efetivo o Estatuto da Cidade, Muriaé colocou em vigência seu Plano Diretor no dia 17 de outubro de 2006 sob as letras da Lei nº 3377.

Denominado Plano Diretor Participativo e Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, o Plano Diretor de Muriaé configura-se em uma lei composta por 55 artigos divididos em cinco partes principais dispostas no título I, princípios e objetivos fundamentais; título II das políticas de desenvolvimento urbano e municipal; título III do ordenamento territorial; título IV do sistema de planejamento e gestão e título V, disposições finais. Como é de interesse do presente estudo, serão analisados de forma mais detalhada os títulos III e IV (MURIAÉ, 2006).

Logo nas primeiras letras o Plano Diretor apresenta-se com a finalidade de estabelecer diretrizes, ações e instrumentos de intervenção, planejamento e gestão urbana, objetivando atingir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Diz que as regras contidas na presente lei são direcionadas ao poder público municipal e a toda intervenção pública ou privada no município, devendo suas diretrizes e prioridades ser incorporadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Passando pela menção de princípios, objetivos e um capítulo inteiro dedicado à função social da propriedade, chegamos ao título II, que cuida das políticas de desenvolvimento social, econômico, ambientais e de saneamento. Nesta parte, o Plano trata sobre políticas de proteção ao patrimônio cultural, habitação, mobilidade, conforto ambiental e eficiência energética, segurança urbana e municipal, gestão de áreas de risco geológico e, no fim, fala de ações

prioritárias para a implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano e municipal, que vão do estímulo ao desenvolvimento econômico até a criação de programas como a regularização fundiária, entre outros.

O título III trata do ordenamento territorial e vem tipificado em cinco capítulos. O primeiro deles trata da estruturação municipal e seus limites, trazendo regras para a limitação municipal e definindo, no art. 20, zona rural como sendo o espaço corresponde às áreas existentes entre o perímetro urbano e o limite municipal. Além disso, disserta sobre atividades que são permitidas na zona rural, desde que devidamente munidas de licenciamento ambiental.

O capítulo II deste título fala do macrozoneamento rural e a sua divisão em zonas de preservação zonas de uso sustentável; zonas de conservação e ocupação controlada; zona especial de extração mineral; zona de sobreposição de interesses; zona de atividades rurais e área de interesse ambiental, determinando quais são os espaços dentro do município pertencentes a cada uma dessas delas.

No capítulo III temos disposições acerca do macrozoneamento urbano, estabelecendo diretrizes para o zoneamento urbano, quais sejam, o controle do adensamento e verticalização da região central, a prioridade do adensamento em área de infraestrutura urbana consolidada e a definição de critérios de uso e ocupação do solo que preservem “corredores de vento”, ou seja, áreas de baixa densidade urbana. No capítulo IV temos a indicação do que é zona urbana, quais são as adotadas pelo Plano Diretor, sem que haja uma indicação de qual área da cidade pertence a qual zona urbana.

O capítulo V vem trazer instrumentos de intervenção urbana, definidos no artigo 42 do Estatuto da Cidade. Vemos que o art. 25 veio com a identificação dos instrumentos e no parágrafo único, diz que estes serão regidos por uma lei municipal específica. O art. 26 fala da possibilidade do poder público de valer-se do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e que uma lei municipal específica fixará condições e prazos para implementação da obrigação, além das condições de aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação “urbana sancionatória”. No art. 27 temos a disposição de que, esta lei municipal também fixará alíquotas para o IPTU⁷ diferenciadas de acordo com a localização e o uso do

⁷ O IPTU é previsto no art. 156, CF/88.

imóvel, e progressivas em razão do valor do imóvel. Até o art. 38 o Plano Diretor trata dos instrumentos e condiciona sua aplicação a uma lei municipal ulterior (MURIAÉ, 2006).

O título IV tem como tema o planejamento e gestão. No capítulo I trata do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, que é qualificado como órgão colegiado, consultivo e opinativo, sem poder decisório ou vinculativo às decisões do Poder Executivo, que tem como principais funções a formulação, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento urbano previstas nesse plano e outros instrumentos legais, composto pelo conselho municipal de planejamento e desenvolvimento. É um órgão executivo da política de planejamento e desenvolvimento; sistema de informações municipais; fundo municipal de desenvolvimento; conferência municipal de desenvolvimento; fórum de acompanhamento do Plano Diretor, conforme artigos 39 e 40. Até o art. 49 o plano trata da formação e atuação destes órgãos. No capítulo II trata da gestão orçamentária participativa (MURIAÉ, 2006).

No último título, V, a lei 3.377/2006 trata das disposições finais, e elenca temas como a revisão dentro do prazo de dez anos, a vigência da própria lei, que acontece na data da publicação mais a aprovação e atualização das legislações que compõe o Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, no prazo de um ano, entre as quais citamos a Lei de Parcelamento, melhor detalhada no subitem que se segue.

2.1.6 Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano

A versão mais recente da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano no município de Muriaé encontra-se em vigência sob a Lei Complementar nº 5441/2017. Publicada em 21 de junho de 2017, é composta por oito capítulos que tratam de temas que vão dos conceitos de parcelamento do solo, definição de perímetro urbano, zoneamento e uso e ocupação do solo, até as infrações e suas penalidades.

No capítulo I, a lei trata das disposições preliminares, como definir no que consistem as normas de uso e ocupação urbanas. No capítulo II, em meio aos conceitos de perímetro urbano, área urbana e expansão urbana, a Lei Municipal

nº5441/17 é enfática ao afirmar no artigo 3º, §3º a importância da execução de obras dos equipamentos públicos e aparelhos de infraestrutura urbana, uma vez que condiciona a realização do loteamento à sua existência, vejamos:

Art. 3º, §3º - A realização de parcelamento em zona de expansão urbana, consideradas como áreas destinadas ao crescimento ordenado da cidade, podendo ser contíguas ou não a área urbana consolidada, previstas, delimitadas e regulamentadas no Plano Diretor e nesta lei, fica condicionado a existência prévia de equipamentos públicos e aparelhos de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgoto sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos e energia elétrica, devendo ser previamente autorizado pela Comissão de Uso e Ocupação do Solo (MURIAÉ, 2017).

No capítulo III, temos a definição de zoneamento. O capítulo IV é o que trata do uso e ocupação do solo muriaeense. Dividido em duas seções, a primeira trata das categorias de uso, tais como residencial, comercial, serviço, industrial e institucional e suas definições conceituais. A segunda compreende a conformidade de uso e a adequação dos imóveis às características da zona em que se situe. No capítulo V que é dividido em três seções, a lei fala da ocupação. Na primeira, trata os tipos de edificação, definições e características que são permitidos para o meio urbano de Muriaé. Na segunda seção fala sobre os requisitos para conjuntos residenciais e, na terceira, das condições para assentamento das edificações. Neste contexto, merece destaque o artigo 23, cujo teor segue infra citado:

Qualquer terreno situado dentro do perímetro urbano do município de Muriaé poderá receber edificação desde que constituído de lote ou conjuntos de lotes contíguos, que façam parte de parcelamento do solo aprovado, com o respectivo Povoamento emitido pela Prefeitura Municipal (MURIAÉ, 2017).

O destaque se justifica pelo motivo que, este artigo será importante no entendimento da análise dos dados mais adiante.

Continuando, o capítulo VI trata do parcelamento e desmembramento do solo. Passando por conceitos de parcelamento, loteamento e desmembramento, a lei tipifica no artigo 26 que o processo de parcelamento do solo será disciplinado pela legislação municipal e pela Lei Federal nº 6766/79, além de outras legislações federais tais como a Lei nº 6513/77, nº 6938/81 e nº 9785/99. O capítulo ainda define o alcance dos zoneamentos, identificando quais ruas delimitam cada zona (MURIAÉ, 2017).

No capítulo VII, a lei municipal disserta sobre infrações, penalidades e possibilidades de aplicação de multas, embargos, interdição e demolição. Segundo artigo 32, ocorrendo infração aos dispositivos legais, ou realização de obra ou serviço que ofereça perigo, o infrator ou responsável pela realização da atividade indevida será notificado para que dentro de um prazo determinado regularize a situação (MURIAÉ, 2017). Decorrido prazo sem a devida regularização da situação, serão fixadas penalidades. Especificamente em relação aos loteamentos, as infrações e penalidades seguem elencadas abaixo, onde a unidade UPFM (Unidade Padrão Fiscal do Município) figura como valor punitivo:

- §1º, I - Infração decorrente da apresentação de projeto para exame do poder Executivo com indicação falsa sobre o imóvel a ser parcelado, modificado ou utilizado. Multa de até 300 UPFM;
- §1º, II – para as demais infrações a penalidade consiste no embargo da obra/ serviço/ imóvel;
- §2º - havendo desrespeito à ordem de embargo que trata o §1º, II, o infrator estará sujeito às penalidades descritas no §4º e seus incisos, detalhados mais adiante;
- §4º, I – executar obras em desacordo com as indicações apresentadas no projeto ou alvará de parcelamento, multa de até 300 UPFM;
- §4º, II – executar qualquer obra de parcelamento sem respectivo alvará, multa de até 600 UPFM;
- §4º, III – edificar sem o respectivo alvará, multa de até 1000 UPFM;
- §4º, IV – anunciar, por qualquer meio, a venda, promessa ou cessão de direitos relativos a imóveis, sem aprovação do poder executivo e o devido registro no RGI do parcelamento, ou, após o término de prazos concedidos em qualquer caso, quando os efeitos formais ou materiais contrariarem as disposições da legislação municipal vigente, multa de até 300 UPFM. Nesse caso vale o destaque que esta multa é direcionada a cada unidade ofertada.

- No caso de reincidência dentro do período de 12 meses contados da primeira notificação, a multa será duplicada.

A UPFM foi valorada pela primeira vez no ano de 1995, através da Lei nº 1.986, com valor de R\$28,50. Seguindo regras de atualização da própria lei hoje seria o valor aproximado de R\$115,00. Entendendo como valor desproporcional, o prefeito eleito para a administração 2017-2020, propôs e aprovou na câmara municipal em 21 de junho de 2017 a Lei nº 5.440 com novo valor para UPFM, qual seja R\$5,00. Valendo-se das regras de atualização da nova lei, hoje o valor da UPFM é R\$5,31 (MURIAÉ, 1995, 2017).

Ressalta-se que segundo entrevistas realizadas, esta unidade foi criada mas não se tem conhecimento se alguma vez já foi aplicada, tanto na vigência da lei antiga quanto na vigência da lei nova.

Os últimos artigos deste capítulo tratam da criação do COMUPLAN (Conselho Municipal de Planejamento), órgão consultivo constituído pela Comissão de Uso e Ocupação do Solo, cuja finalidade é de estudar e propor medidas para o aprimoramento desta lei. Em acordo com entrevistados, nova diretoria foi eleita em 20 de julho de 2017, porém sem trazer ainda contribuições significativas para a ordenação da cidade.

Por fim, no capítulo VIII tratando das disposições finais e transitórias, observamos algumas especificidades em relação à aprovação e regularização de projetos de edificações, ocupação e uso de lotes, além de confirmar o que dispõe artigo 42-B do Estatuto da Cidade: a necessidade de um projeto específico em caso de projeto de lei cujo objetivo seja instituir ampliação do perímetro urbano no município.

A Lei Municipal 5441/17 surge no cenário da cidade com objetivo de aprimorar o planejamento urbano e fiscalizar o parcelamento do solo na cidade de Muriaé, de forma a garantir ao cidadão muriaeense que seja cada vez mais reconhecido seu direito à cidade, à moradia e à propriedade urbana.

2.2 LOTEAMENTOS URBANOS E A PROPRIEDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Perante as regras jurídicas atuais, o registro do imóvel no RGI é fundamental para comprovar a propriedade do bem, assim como assegurar a estabilidade do domínio e segurança jurídica.

A propriedade imobiliária é assunto recorrente no Brasil desde o descobrimento em 1500. Por meio das Ordenações do Reino, a Coroa Portuguesa instituiu a propriedade privada e realizou, o que hoje podemos chamar cessão de uso e fruto dessas terras – sesmarias, àqueles escolhidos que se interessassem, os denominados capitães-donatários. Esse sistema prevaleceu até 17 de julho de 1822, quando o então príncipe regente Dom Pedro de Alcântara determinou a suspensão das novas concessões de sesmarias. Com a independência do Brasil e Constituição Imperial de 1824, a propriedade passou a ser resguardada com princípios constitucionais. Até a elaboração de uma legislação específica sobre o tema, de 1822 a 1850 a ocupação da terra foi feita pela simples tomada da posse, sem a emissão qualquer título.

A Lei nº 601 de 1850 foi a primeira lei de terras existente no país. Diferenciava bens de domínio público de bens particulares e instituía tabeliães nomeados pelo rei para realização deste trabalho nos registros imobiliários recém criados. Com o advento do Código Civil de 1916 o registro imobiliário tornou-se uma instituição pública, com finalidade de realizar as transmissões de propriedade. Neste momento foi criado o RGI – Registro Geral de Imóveis, que hoje é regulado pela CF/88, CC/02 (Código Civil de 2002) e a Lei Federal nº 6015/73 (DINIZ, 2004).

Quanto a transmissão de propriedade, dispõe o artigo 108 do CC/02 que a escritura pública é essencial a validade dos negócios jurídicos. Neste sentido o artigo 1227 do CC/02, que diz que os direitos reais – neste parágrafo falamos de propriedade e a propriedade é um direito real - sobre imóveis só se adquirem com o registro no cartório de registro de imóveis, qual seja o RGI.

Em se tratando de loteamentos urbanos, o adquirente comprador, de posse da escritura pública de compra e venda, ou do compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de lote urbano advindo de loteamento, firmado entre loteador e adquirente, devidamente quitado (art. 26, §6º da Lei Federal nº

6766/79), deve ir ao RGI e abrir uma matrícula para o lote, individualizada. Com a matrícula aberta é realizado o registro da propriedade do lote adquirido no RGI. Segundo entrevista realizada com a Advogada do RGI serventia de Muriaé, a abertura da matrícula do lote é feita pelo primeiro adquirente do imóvel. Uma vez verificado que o loteamento encontra-se devidamente registrado em cartório e possui Povoamento, seja ele total ou, parcial relativo à área do adquirente comprador, a matrícula é aberta e o comprador pode obter o registro do lote no RGI, garantia da propriedade perante o direito civil pátrio.

Diante do que foi apresentado até agora, passaremos analisar o contexto da (i)legalidade fundiária na cidade de Muriaé.

3. OS LOTEAMENTOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM MURIAÉ

Com o objetivo de entender a configuração do território urbano muriaeense, sob a ótica da legalidade urbana e assim identificar as ilegalidades presentes na produção do espaço urbano, foram realizadas pesquisas nas legislações urbanísticas, nos registros da Prefeitura Municipal e no cartório de Registro Geral de Imóveis, consubstanciadas na análise dos processos de loteamento, documentos cartorários e entrevistas com profissionais ocupantes de cargos diretamente ligados à aprovação e legalização dos loteamentos no município.

Ressalta-se que, em 08 de fevereiro de 2019 houve modificações nas secretarias municipais, com substituição de secretários. As entrevistas foram realizadas no segundo semestre do ano de 2018, e foram entrevistados o então Secretário de Obras Públicas e Urbanismo, e a Secretária Adjunta de Obras Públicas e Urbanismo à época - ambos integrantes dos cargos comissionados desde o início da atual gestão 2017 até fevereiro de 2019. A nova modificação unificou em uma Secretaria o Urbanismo e Meio Ambiente, e o antigo Secretário de Obras Públicas e Urbanismo e sua Secretária Adjunta manifestaram a intenção de deixar seus cargos, motivados por questões pessoais.

Foram realizadas entrevistas também com o Arquiteto e Urbanista Municipal - integrante de cargo concursado vinculado à Secretaria de Obras Públicas e Urbanismo há aproximadamente dez anos, e com a Advogada do RGI - contratada pela oficiala do RGI há também aproximados dez anos. Destaca-se que foram solicitadas entrevistas a outros dois servidores públicos - o Técnico da Prefeitura responsável pela aprovação dos loteamentos, e a Promotora de Justiça da Promotoria de Urbanismo e Meio Ambiente, responsável por averiguar as denúncias de ilegalidades em loteamentos urbanos, que optaram por não concedê-las.

Neste capítulo será descrita a situação fática dos loteamentos no que concerne a ilegalidade e conseqüentemente, será evidenciada como tem ocorrido a produção do espaço urbano na cidade de Muriaé. Todas as informações que se seguem foram extraídas dos dados coletados e entrevistas realizadas, ambos no segundo semestre de 2018.

3.1 PROCESSO DE PRODUÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO EM MURIAÉ

Para analisar se a produção do espaço urbano na cidade de Muriaé vem se desenvolvendo sob a égide da legalidade faz-se necessário entender, *a priori*, como se configura a legalidade. Seguindo as legislações mais específicas que tratam sobre o procedimento do processo de parcelamento do solo urbano - Lei Federal nº 6766/79 e Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano nº 5441/17, podemos dividir o processo de produção de loteamento urbano em cinco fases, objetivando melhor compreensão do procedimento. São elas: fase 1- o loteador solicita na Prefeitura Municipal a definição de diretrizes para a confecção do projeto de loteamento, art. 6º a 8º da Lei 6766/79; fase 2- o loteador apresenta o projeto de loteamento na Prefeitura Municipal, art. 9º da Lei 6766/79; fase 3- o município, verificando que o projeto de loteamento encontra-se em acordo com a legislação expede um decreto municipal de aprovação, segundo o artigo 12 da Lei 6766/79, que na Prefeitura de Muriaé é denominado Licença de Loteamento; fase 4- segundo o art.18 da lei 6766/79 o loteamento é levado a Registro no RGI em até 180 dias após a emissão da Licença de Loteamento. É nessa fase que o loteador tem a permissão do início da venda dos lotes. No **anexo 1** temos certidão⁸ do RGI informando quais loteamentos obtiveram registro a partir do ano de 2008 até novembro de 2018, que engloba o período estudado. Por fim, vem a fase 5, que é a emissão do Termo de Verificação de Obras, que no município de Muriaé tem denominação de Pova-se, em acordo com artigo 23 da Lei Municipal 5441/17. O Pova-se, que será melhor apresentado no subitem que se segue, resumidamente é a deliberação do município atestando que o loteamento foi concluído de acordo com o projeto aprovado pelo município, que gerou a Licença de Loteamento na fase 3 (**tabela 1**).

⁸ Foi solicitada certidão de registro de loteamento no RGI informando todos os loteamentos que obtiveram registro no período entre 2008 e 2016. Alguns loteamentos que constam nessa certidão não foram utilizados na presente pesquisa vez que, embora obtiveram certidão de registro dentro do recorte temporal desta pesquisa, a licença para lotear foi obtida em data anterior a 2008.

Tabela 1: Processo de Loteamento Urbano em Muriaé - MG

FASE DO LOTEAMENTO	FUNDAMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO/DESCRIÇÃO
1	arts. 6º a 8º Lei 6766/79	DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES: Loteador pede na Prefeitura Municipal a definição de diretrizes para a apresentação do projeto de loteamento;
2	art. 9º Lei 6766/79	PROJETO DE LOTEAMENTO: Loteador apresenta o projeto de loteamento na Prefeitura Municipal;
3	art. 12 Lei 6766/79	LICENÇA DE LOTEAMENTO: Município, verificando que o projeto de loteamento encontra-se em acordo com o que foi exigido na fase 1, expede um decreto municipal de aprovação, que especificamente na Prefeitura de Muriaé é denominado Licença de Loteamento;
4	art.18, <i>caput</i> e inciso V Lei 6766/79	REGISTRO RGI: Loteador de posse da Licença de Loteamento leva o loteamento a Registro no RGI em até 180 dias;
5	Art. 23 Lei Municipal 5441/17	POVOA-SE: Município emite Termo de Verificação de Obras, que seguindo a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano é denominado Povoá-se. Este Povoá-se é a deliberação do município atestando que o loteamento foi concluído de acordo com o projeto aprovado na fase 3.

Fonte: Lei Federal 6766/79, Lei Municipal 5441/17. Elaborada pela autora, 2018.

Elencadas as principais regras jurídicas do processo de loteamento, passaremos para análise dos loteamentos urbanos em Muriaé, verificando se cumprem ou não essas determinações. O início da coleta dos dados foi a identificação da primeira – ou única, Licença de Loteamento emitida.

3.2 LOTEAMENTOS URBANOS EM MURIAÉ

Neste tópico usaremos as informações obtidas na **tabela 1** para dividir o processo de loteamento em dois momentos importantes. O primeiro é quando o loteamento obtém o registro no RGI. A partir desse momento o loteador é autorizado a realizar a venda dos lotes. O segundo é quando o loteamento obtém o Povoá-se.

Antes, portanto, é importante conceituar Licença de Loteamento, Povoá-se e Povoá-se Parcial. A Licença de Loteamento é o documento emitido pela prefeitura na fase 3 (**tabela 1**), após analisar o projeto de loteamento e identificar que o empreendimento encontra-se exatamente como exige as regras da Lei nº 6766/79. Significa dizer que o loteamento está apto para dar início às obras e que, deve ser levado a registro no RGI em até 180 dias. Normalmente a Licença de

Loteamento é emitida com prazo de dois anos, podendo ser renovada por igual período. Modelo do documento no **anexo 2**.

O Povoá-se é o documento emitido pela Prefeitura Municipal que corresponde ao Termo de Verificação de Obras, contém a informação que o loteamento foi concluído em acordo com projeto aprovado, o mesmo projeto que gerou a Licença de Loteamento. É emitido ao final de todo o procedimento de loteamento, na fase 5 (**tabela 1**). Significa dizer que toda a infraestrutura e reserva de área para os equipamentos urbanos seguiu os ditames da lei. Modelo do documento **anexo 3**. Pode acontecer que apenas parte da área loteada esteja concluída conforme manda a legislação. Neste caso, a prefeitura municipal emite Povoá-se relativo apenas a área que cumpriu a lei, denominado Povoá-se Parcial. Modelo do documento **anexo 4**.

O Povoá-se e a certidão de Registro do Loteamento no RGI são os principais documentos a serem observados quando o objetivo é verificar a legalidade do loteamento e a garantia do direito de propriedade. Isso porque, o adquirente comprador de lote advindo de parcelamento de terras urbanas só consegue abrir a matrícula individualizada daquele lote se tiver em mãos o Povoá-se, seja ele Total ou Parcial, referente ao lote de sua propriedade, e a certidão de registro do loteamento no RGI. Conforme dito alhures, apenas com a matrícula aberta e o registro do lote individualizado no RGI é que o adquirente comprador obtém a garantia legal da propriedade.

O resultado da análise dos processos de loteamentos urbanos em Muriaé e suas (i)legalidades são mencionados nas **tabelas 2 e 3**, e **gráficos 1, 2**. Foram levantados todos os loteamentos que obtiveram Licença de Loteamento na prefeitura municipal de Muriaé no período de 2008 até 2016. Esse recorte temporal se justifica pelo seguinte motivo: iniciou-se a coleta de dados em 2008 por ser o ano que a prefeitura começou a ter informatizados os documentos emitidos relacionados aos loteamentos, tais como Licenças de Loteamento, Povoá-se, Povoá-se Parcial, entre outros. O ano de 2016 foi selecionado para pôr fim ao recorte temporal por ser o último que permite que um processo de loteamento iniciado em 2016 tenha chegado ao fim, tempo razoável.

Os loteamentos foram identificados por números cardinais, e nas **tabelas 2, 3 e 4**, os números se referem aos mesmos loteamentos em cada uma. Todos os loteamentos que obtiveram Licenças de Loteamento individualizadas foram considerados como loteamentos distintos, ainda que tenham o mesmo proprietário. Essa informação será importante ao analisar, por exemplo, os loteamentos 14 e 15 (**tabela 2 e 3**).

Objetivando apresentar os loteamentos urbanos estudados, a **tabela 2** vem com a identificação de cada loteamento por seu número correspondente, chamado código de identificação de loteamento, seu endereço, a área a ser loteada e sua distância do centro da cidade. Para tanto, foram identificadas as coordenadas geográficas de cada loteamento e calculadas as distâncias do centro utilizando-se da ferramenta do *Google Maps*. Para fixar um ponto em comum no centro da cidade, foi escolhida a Praça Cel. Pacheco de Medeiros, Centro, Muriaé – MG, onde se localiza a Câmara Legislativa Municipal. Os endereços seguem descritos exatamente como se encontram nas Licenças de Loteamentos emitidas, base do início da coleta dos dados.

Tabela 2: Loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016)

Código de identificação do loteamento	Endereço do loteamento	Área loteada em m²	Distância entre o loteamento e o centro da cidade
1	Bairro São Vicente de Paulo, Muriaé/MG	20.709,70	2,8 km
2	Fazenda Cachoeira ou Desengano, situada à Av. José Máximo Ribeiro, Bairro Augusto de Abreu, Muriaé/MG	122.920,00	2,4 km
3	Bairro São Joaquim, Muriaé/MG	55.961,14	5,3 km
4	Rua Menotti Porcaro, Centro, Muriaé/MG	26.671,00	500 m
5	Situado próximo ao Bairro Inconfidência, Muriaé/MG	9.955,90	2,5 km
6	Vila Cavalier, Aeroporto, Muriaé/MG	43.128,00	3,33 km
7	Bairro Vila Conceição, Muriaé/MG	97.043,71	2,33 km
8	Situado próximo ao Bairro Inconfidência, Muriaé/MG	28.139,83	2,6 km
9	Bairro Vale do Castelo, Muriaé/MG	88.296,41	1,7 km
10	Bairro João XXIII, Muriaé/MG	236.571,12	3,8 km
11	Bairro Dornelas II, Muriaé/MG	15.610,90	5,1 km

(continuação)

Código de identificação do loteamento	Endereço do loteamento	Área loteada em m²	Distância entre o loteamento e o centro da cidade
12	Situado próximo ao Bairro Recanto Verde, Rua das Nascentes, Muriaé/MG	3.447,50	1,7 km
13	Rua Izon Dias Duarte, Santo Antônio, Muriaé/MG	13.275,00	2,4 km
14	Situado em uma área entre a BR 116 e o Bairro Augusto Abreu, Muriaé/MG	61.460,00	2,7 km
15	Situado em uma área entre a BR 116 e o Bairro Augusto Abreu, Muriaé/MG	61.460,00	2,6 km
16	Situado na BR 356 – Estrada Muriaé/ Vermelho – Km 2,5, Muriaé/MG	81.807,73	4,5 km
17	Bairro Santana, Muriaé/MG	9.989,50	6,0 km
18	Situado no lugar Bela Vista, Bairro Recanto Verde, Rua das Nascentes, Muriaé/MG	14.518,34	1,7 km
19	Rua Pedro Antonino Barbosa, Joao XXIII, Muriaé/MG	6.554,22	3,1 km
20	Rua Pedro Antonino Barbosa, Joao XXIII, Muriaé/MG	19.366,99	2,9 km
21	Bairro Gaspar, Muriaé/MG	3.865,60	3,8 km
22	Rua Farmacêutico Jose Mostaro, Quadra Z-5 e Z-6, Bairro Primavera, Muriaé/MG	19.587,36	2,8 km
23	Situado às margens da BR 356 – KM 1, Muriaé/MG	86.963,00	7,6 km
24	Situado às margens da BR 356, Estrada Muriaé/ Vermelho, Muriaé/MG	47.042,00	6,0 km
25	Avenida Altino Rodrigues Pereira, Bairro Franco Suíço, Muriaé/MG	33.660,13	4,9 km
26	Bairro Cardoso de Melo, Muriaé/MG	126.791,00	7,9 km
27	Situado às margens da BR 356, Muriaé/MG	964.881,03	3,5 km
28	Situado no lugar denominado Barra do Valão, Muriaé/MG	19.893,57	6,0 km
29	Rua Teófilo Tostes, Bairro União, Muriaé/MG	5.796,00	3,3 km
30	Situado no final da Av. Antônio Tureta, Bairro Joanópolis, Muriaé/MG	269.949,61	5,9 km
31	Situado no final da rua Sara de Jesus Gervásio, Bairro Santana, Muriaé/MG	39.926,32	6,0 km
32	Situado atrás da Policlínica Municipal Dr. Evaristo P. Carvalho, Av. Altino Rodrigues Pereira, Bairro Jose Cirilo, Muriaé/MG	9.678,77	5,1 km
33	Situado entre a BR 116 e o Bairro Augusto Abreu, Muriaé/MG	58.342,92	2,3 km
34	Situado de frente para Rua Projetada, Bairro Gaspar, Muriaé/MG	3.865,60	3,4 km
35	Situado na rua Ivonilde Muratori Rocha, Bairro Santo Antônio, Muriaé/MG	8.918,57	1,7 km
36	Situado entre os Bairros Cardoso de Melo e Napoleão II, Muriaé/MG	17.158,97	5,1 km

(continuação)

Código de identificação do loteamento	Endereço do loteamento	Área loteada em m ²	Distância entre o loteamento e o centro da cidade
37	Situado no prolongamento da rua Fernando Costa de Oliveira, Bairro São Francisco, Muriaé/MG	8.063,00	1,6 km
38	Avenida Altino Rodrigues Pereira, Muriaé/MG	7.928,50	4,5 km
39	Situado na Estrada da Cerâmica, Rua Artur Duarte e Rua Nicolau Taranto, Bairro Cerâmica, Muriaé/MG	27.808,84	2,4 km
40	Situado no lugar denominado Chácara Boa Vista, Muriaé/MG	27.888,50	1,6 km
41	Situado entre os bairros Alto do Castelo, Primavera e Colety, Muriaé/MG	170.309,67	1,8 km
42	Bairro da Barra, Muriaé/MG	79.359,00	2,8 km
43	Rua Dr. Lourdes Reis Lopes, s/n, Chácara Brum – Muriaé - MG	9.640,51	1,4 km
44	Bairro Santo Antônio, Muriaé/MG	25.870,30	2,4 km
45	Situado no prolongamento da rua 10, Bairro Alto do Castelo, Muriaé/MG	8.717,76	2,6 km
46	Bairro Chalé, Muriaé/MG	52.322,93	2,3 km

Fonte: Registros Prefeitura Municipal e *Google Maps*. Elaborada pela autora, 2018.

Ressalta-se que os loteamentos 14 e 15 possuem a mesma área a ser loteada e, estes somados ao 33 possuem praticamente o mesmo endereço. Isso se deve ao fato de serem propriedade do mesmo loteador. Fazem parte dos loteamentos que têm o mesmo nome mas são divididos em I e/ou II, e/ou III, e assim por diante.

Adentrando no tema central do presente estudo, a **tabela 3** igualmente identifica cada loteamento pelo seu número de identificação – os mesmos da **tabela 2**. Além disso, informa a data da primeira e última Licença de Loteamento que foi emitida – as que apresentam apenas uma data é pelo motivo que só obtiveram uma Licença de Loteamento, se tem registro no RGI e Povoá-se, discernindo se total ou parcial, além de diferenciar os loteamentos legais e ilegais. Em relação a estes últimos, foram classificados em graus de ilegalidade, sendo o 1 mais próximo de se tornar legal e o 4 o mais distante da legalidade.

Foi considerado como legal o loteamento que possui registro no RGI e Povoá-se total. Todos os outros foram classificados como ilegais, haja vista terem

contrariado o cumprimento de algum dos dispositivos da lei. Dependendo de quais foram as regras desobedecidas são classificados em vários graus de ilegalidade. Essas classificações estão listadas na última coluna da **tabela 3**, onde a letra L representa o loteamento legal e a letra G o ilegal. Os ilegais foram classificados quanto ao seu grau, variando de 1 a 4, onde:

- ilegalidade grau 1 são os loteamentos que possuem registro no RGI e Povoá-se Parcial;
- ilegalidade grau 2 são os que possuem registro no RGI mas não possuem Povoá-se;
- ilegalidade grau 3 são os que não tem registro no RGI mas possuem Povoá-se, seja ele total ou parcial, e por fim,
- ilegalidade grau 4 são os que não possuem registro no RGI, nem Povoá-se.

Antes de analisar a **tabela 3**, dois destaques são importantes: o primeiro diz respeito a lei municipal de Uso e Ocupação do Solo nº5441, considerada como critério de legalidade (**tabela 1**), que iniciou sua vigência em 2017. O leitor poderia ser levado a pensar que por este motivo não se aplica aos projetos de loteamento iniciados antes dessa data. Entretanto, existiam leis de parcelamento do solo na cidade desde o ano de 1987 (Lei nº1231). As leis que vieram depois são atualizações legislativas, que no tocante ao Povoá-se, alvo da análise deste trabalho, se mantém como obrigatoriedade nas legislações vigentes durante todo o período estudado, tornando-se assim legal sua exigência.

O segundo refere-se aos loteamentos de ilegalidade grau 3, onde o leitor pode ser levado a dúvida, já que possuem povoá-se e não possuem registro no RGI.

Para saná-la, antes é necessário esclarecer: a dissertação menciona o registro no RGI em três momentos. O primeiro se refere ao o registro da gleba de terra a ser loteada no RGI, que a prefeitura exige para emissão da Licença de Loteamento, art. 9º L. 6766/79, fase 2 da **tabela 1**. O segundo momento se refere ao registro do loteamento no RGI, após a emissão da Licença de Loteamento, art. 18 L. 6766/79, fase 4 da **tabela 1**. O terceiro é o registro de cada lote

individualizado, feito pelo adquirente comprador. O registro no RGI considerado para analisar a ilegalidade no presente estudo é o do loteamento (fase 4, tabela 1).

Isso posto, entramos na explicação da existência dos loteamentos de ilegalidade grau 3: a Prefeitura Municipal não tem obrigação legal de vincular a emissão do Povoá-se à existência de certidão de registro do loteamento no RGI. Por isso, pode haver a emissão de Povoá-se sem registro do loteamento no RGI, vez que o Povoá-se diz respeito apenas à verificação das obras realizadas, atesta que estas foram executadas, no todo ou em parte. A responsabilidade de levar o loteamento a registro no RGI é do loteador. Em síntese, o loteamento pode ser levado a registro no RGI com o Povoá-se já emitido, por isso existem os loteamentos de grau 3, que já obtiveram Povoá-se mas ainda não obtiveram registro no RGI.

Tabela 3: Loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016): a legalidade e a ilegalidade

Código de Identificação do loteamento	Data da 1ª / última licença	Possui registro no RGI	Possui Povoá-se Total	Possui Povoá-se Parcial	Legalidade/Grau de ilegalidade
1	28.10.08 -	SIM	SIM	-	L
2	28.10.08 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
3	28.10.08 -	NÃO	SIM	-	G3
4	26.08.08 -	SIM	SIM	-	L
5	08.06.09 -	SIM	SIM	-	L
6	21.09.09 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
7	18.05.09 -	SIM	SIM	-	L
8	21.05.10 -	SIM	SIM	-	L
9	05.07.10 -	SIM	SIM	-	L
10	05.01.10/ 22.12.17	SIM	NÃO	SIM	G1
11	12.11.10/ -	NÃO	SIM	-	G3
12	09.05.11/ 02.05.12	SIM	SIM	-	L
13	15.06.11 -	NÃO	SIM	-	G3
14	13.08.11 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
15	13.08.11 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4

(continuação)

Código de Identificação do loteamento	Data da 1ª / última licença	Possui registro no RGI	Possui Povoamento Total	Possui Povoamento Parcial	Legalidade/Grau de ilegalidade
16	07.12.12 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
17	05.03.12/ 03.11.15	SIM	SIM	-	L
18	14.06.11 -	NÃO	SIM	-	G3
19	15.10.11 -	NÃO	SIM	-	G3
20	27.11.12 -	NÃO	SIM	-	G3
21	15.10.12 -	NÃO	SIM	-	G3
22	29.08.13 -	SIM	SIM	-	L
23	04.11.11/ 12.12.17	NÃO	NÃO	SIM	G3
24	25.05.13/ 11.07.17	SIM	SIM	-	L
25	03.12.14/ 31.05.16	NÃO	SIM	-	G3
26	21.03.14/ 13.07.16	NÃO	SIM	-	G3
27	28.09.15 -	SIM	NÃO	NÃO	G2
28	26.03.14 -	SIM	NÃO	NÃO	G2
29	13.07.15 -	NÃO	SIM	-	G3
30	22.09.15/ 16.01.18	NÃO	NÃO	NÃO	G4
31	18.11.15/ 17.03.16	SIM	NÃO	SIM	G1
32	27.08.15 -	SIM	SIM	-	L
33	26.05.15 -	NÃO	SIM	-	G3
34	10.08.15 -	SIM	NÃO	NÃO	G2
35	31.08.15/ 11.08.16	SIM	SIM	-	L
36	14.08.15 -	NÃO	SIM	-	G3
37	17.11.15 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
38	25.02.15 -	SIM	NÃO	NÃO	G2
39	05.04.16 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
40	21.01.15 -	NÃO	NÃO	NÃO	G4
41	03.11.15/ 15.03.17	SIM	NÃO	SIM	G1

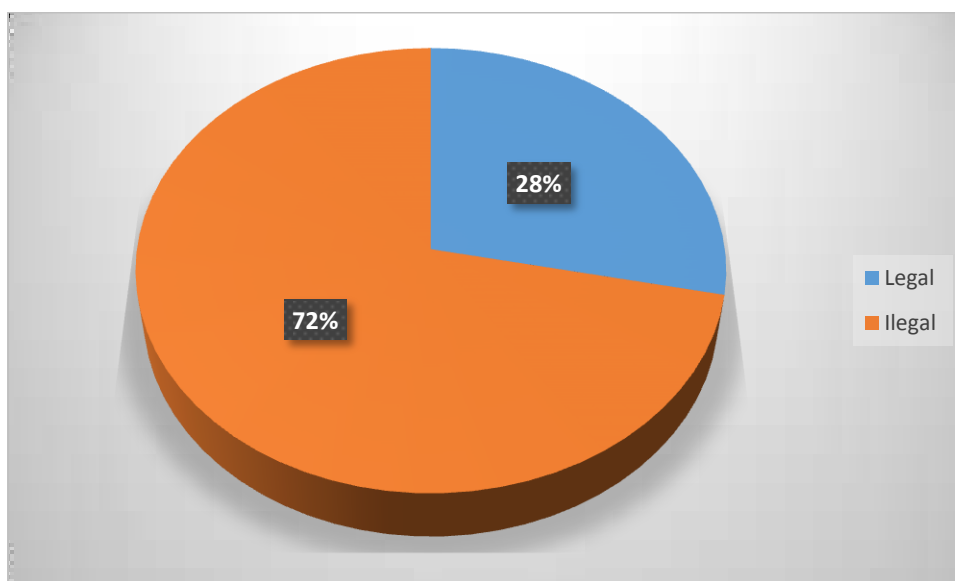
(continuação)

Código de Identificação do loteamento	Data da 1ª / última licença	Possui registro no RGI	Possui Povoamento Total	Possui Povoamento Parcial	Legalidade/Grau de ilegalidade
42	20.06.16/ 24.04.18	NÃO	NÃO	NÃO	G4
43	27.04.16/ 18.08.17	SIM	SIM	-	L
44	26.10.16/ 17.10.17	NÃO	NÃO	SIM	G3
45	28.01.16/ 18.05.17	NÃO	SIM	-	G3
46	10.03.16 -	NÃO	NÃO	SIM	G3

Fonte: Registros Prefeitura Municipal e RGI. Elaborada pela autora, 2019.

Seguindo com a apresentação dos resultados obtidos, o **gráfico 1** revela em porcentagem os loteamentos legais e os ilegais, independente do grau.

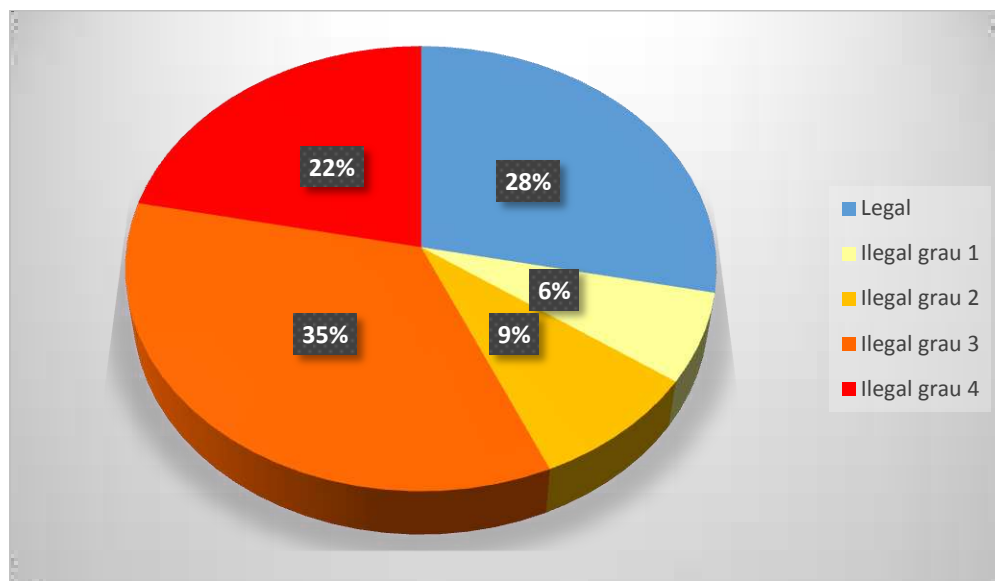
Gráfico 1: Loteamentos Legais e Ilegais em Muriaé – MG (2008 a 2016)



Fonte: Registros Prefeitura Municipal e RGI. Elaborada pela autora, 2019.

Conforme podemos verificar no **gráfico 1**, a cidade de Muriaé apresenta um alto grau de ilegalidade fundiária no espaço urbano. Apenas 28% dos loteamentos podem ser considerados legais, enquanto 72% dos loteamentos apresentam algum tipo de ilegalidade. Pormenorizando essas ilegalidades em seus vários níveis, o **gráfico 2** resume novamente a porcentagem dos loteamentos legais, entretanto diferencia-se do **gráfico 1** por identificar as porcentagens dos vários graus de ilegalidade encontrados. Vejamos:

Gráfico 2: Loteamentos e seus graus de Legalidade e Ilegalidade Muriaé – MG (2008 a 2016)

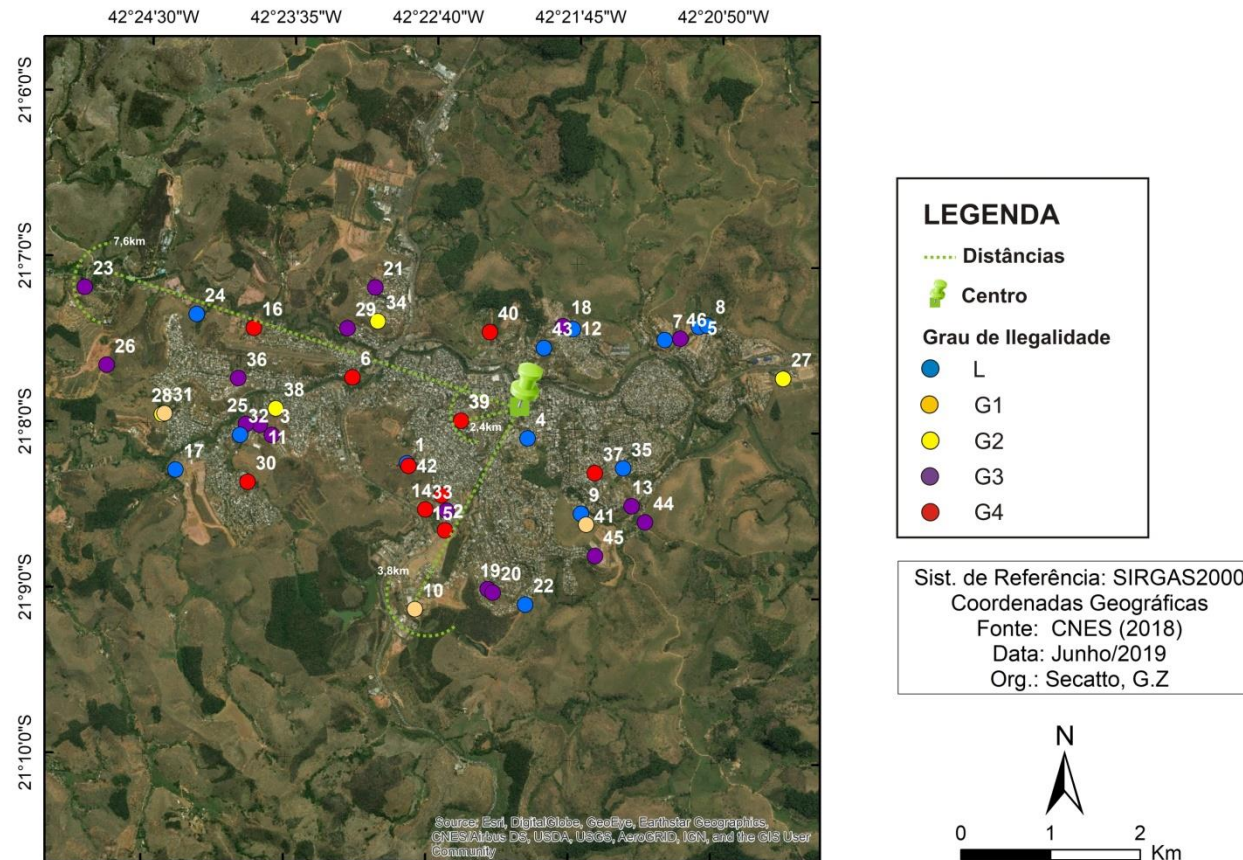


Fonte: Registros Prefeitura Municipal e RGI. Elaborada pela autora, 2019.

O **gráfico 2** traz outro dado: de todos os loteamentos estudados, a maior porcentagem - 35% são de loteamentos com ilegalidade grau 3, que não possui registro no RGI mas tem Povoá-se, seja ele total ou parcial, seguido de 22% dos loteamentos com ilegalidade grau 4, que não possuem registro no RGI nem Povoá-se, o grau mais severo por ser a modalidade de ilegalidade mais distante de se tornar legal; 9% encontram-se com ilegalidade grau 2, são os que possuem registro no RGI mas não possuem Povoá-se, e, apenas 6% se encontram com a modalidade de ilegalidade mais passível de se tornar legal, grau 1, os que possuem registro no RGI e Povoá-se Parcial. Em resumo, além de sustentar uma legalidade de apenas 28% e uma ilegalidade na proporção de 72% dos loteamentos estudados, a maior parte dos ilegais ainda apresentam os graus mais elevados de ilegalidade, que juntos somam um percentual de 57%.

A localização dos loteamentos no espaço urbano, bem como a identificação de cada loteamento quanto a sua legalidade ou ilegalidade em seus 4 graus encontram-se no mapa da **figura 3**:

Figura 3: Localização dos loteamentos urbanos em Muriaé – MG (2008 a 2016): legalidade e seus graus de ilegalidade



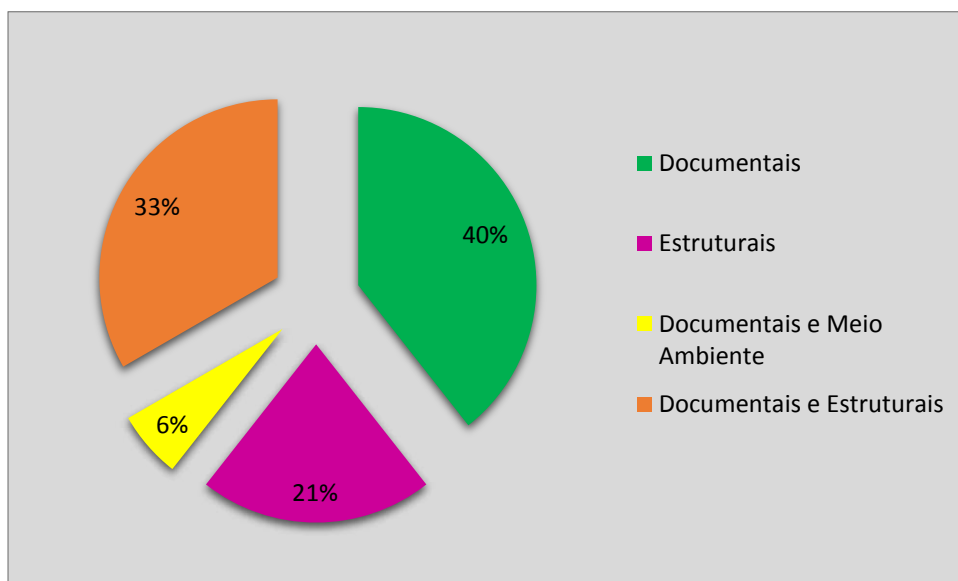
Fonte: SECATTO, Guilherme, 2019, baseado no Google Earth e CNES.

A **figura 3** está fixada no item 3.2 porque complementa a **tabela 2**, e por isso a necessidade da proximidade. Contudo, análise mais detalhada sobre os loteamentos encontra-se mais adiante, no item 3.4.

Diante do alto grau de ilegalidade fundiária identificado no espaço urbano da cidade de Muriaé/MG, dentro do recorte temporal estudado, surgiu a necessidade de investigar quais problemas refletem essa ilegalidade. Após separados os loteamentos legais dos ilegais, foi reunida toda amostragem de loteamentos ilegais e feita nova pesquisa no banco de dados da Prefeitura Municipal, desta vez nos dados físicos e digitais. Sob a orientação atenta de servidores públicos ligados à aprovação dos loteamentos, buscou-se identificar quais os problemas que deixam cada um dos loteamentos às margens da legalidade. Diante dos resultados obtidos eles foram classificados em: problemas documentais – quando é ausente a certidão de registro do loteamento no RGI, ou quando há algum problema com o parcelamento das terras e a geometria dos lotes; problemas estruturais – quando há inviabilidade de executar as obras de infraestrutura em vista do terreno ser alagadiço ou íngreme, quando falta rede elétrica, calçamento de ruas ou, quando as obras foram executadas em desacordo com o projeto aprovado (fase 2, **tabela 1**), e problemas com o meio ambiente – quando na execução das obras, o loteamento invade área de preservação ambiental. Como será exposto, grande parte dos loteamentos ilegais apresentaram problemas de mais de um tipo, total que somado chega ao patamar de 39%.

De posse desses dados, foi elaborado o **gráfico 3** e os problemas encontrados foram classificados de 4 maneiras distintas: 1) documentais; 2) estruturais; 3) documentais e meio ambiente; e 4) documentais e estruturais.

Gráfico 3: Problemas que refletem a ilegalidade fundiária em Muriaé – MG



Fonte: Registros Prefeitura Municipal e RGI. Elaborada pela autora, 2019.

Como se pode observar no **gráfico 3**, de todos os loteamentos considerados ilegais, 6% apresentaram problemas documentais e com o meio ambiente; 21% problemas estruturais; 33% problemas documentais e estruturais ao mesmo tempo, e a maior parte, 40% estão na condição de ilegalidade por apresentar problemas documentais somente.

Como exemplos, citamos o Loteamento nº2: problema documental e meio ambiente - não possui registro no RGI e não possui povoar-se, por apresentar problemas na execução das obras, e invadir área de preservação ambiental; Loteamento nº10: problema estrutural – dificuldade de implementar obras de infraestrutura por conta do relevo, que apresenta erosão e declividades; Loteamento nº3: problema documental e estrutural – não possui registro no RGI, apresenta problema com a geometria dos lotes e não possui rede elétrica; Loteamento nº13: problema documental – não possui registro no RGI pois o registro da gleba de terra a ser loteada apresenta metragem diferente do loteamento a ser registrado.

A falta de regularidade dos loteamentos acarreta insegurança jurídica e prejuízo aos adquirentes compradores dos lotes e a cidade. Buscando identificar e corrigir essas irregularidades, o Ministério Público intervém em alguns processos

administrativos municipais de loteamento por meio de inquéritos civis. As intervenções ocorridas em Muriaé pelo MP serão detalhadas mais adiante.

3.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A INVESTIGAÇÃO DA ILEGALIDADE

A história de Muriaé e de seu parcelamento urbano é semelhante à de grande parte das cidades brasileiras: foi construída durante muitos anos longe do alcance da lei. Com o passar do tempo, a estrutura administrativa municipal veio se consolidando e acompanhando as legislações urbanas, porém ainda encontramos resquícios desse parcelamento urbano desordenado que sempre esteve presente em nosso país. Segundo entrevistados, era comum se encontrar em Muriaé loteamentos nos quais o loteador se preocupava tão somente em delimitar os lotes a serem vendidos. Não raras eram as vezes em que o loteamento não possuía sequer iluminação pública. Com as edificações e as moradias nesses locais o município era, e ainda é, o encarregado de tornar aquela área habitável, suprimindo as obrigações que originariamente eram do loteador, e que passaram a ser de responsabilidade municipal uma vez que foi omissivo quanto ao loteamento em condição de ilegalidade. Esta imposição ao município normalmente é dada por uma ordem judicial advinda de um processo judicial movido pelo Ministério Público.

O Ministério Público (MP) é um órgão legitimado no art. 127, CF/88, que ao lado da Defensoria Pública, Advocacia Geral da União e Advocacia Privada exercem atividade institucional essencial à função jurisdicional do Estado (LENZA, 2015). É incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁹. O MP é o órgão responsável pela manutenção da ordem jurídica no Estado e fiscalização do poder público. Face a um loteamento ilegal, o MP possui legitimidade para a propositura de um instrumento jurídico denominado ação civil pública. O artigo 129, III, CF/88 disciplina a ação civil pública (ACP) como função institucional do Ministério Público, que tem objetivo de proteger o patrimônio público e social do meio ambiente além de outros interesses difusos e coletivos. No tocante a defesa dos direitos difusos e

⁹ Segundo Pedro Lenza (2015), direitos individuais indisponíveis são aqueles que mesmo que as pessoas, individualmente consideradas, queiram abrir mão, o Estado tem a obrigação de promovê-los. Melhor dizendo, a maior parte dos direitos de uma pessoa é formada por direitos disponíveis, o que significa dizer que ela pode dispor da maneira como quiser, como exemplo, uma casa ou um carro. Contudo, existem alguns direitos sobre os quais uma pessoa não pode dispor com a mesma facilidade, como exemplo, o direito a vida, a liberdade e os direitos de pessoas incapazes, e por isso, são considerados indisponíveis.

coletivos é que se constata a legitimidade do órgão para a proteção do interesse dos adquirentes de lotes em loteamento no qual se verifica indícios de ilegalidade. O art. 38, §2º Lei 6766/79 legitima sua atuação nos loteamentos urbanos.

A atuação do MP pode ocorrer durante qualquer fase do processo de loteamento, e se dá da seguinte maneira: havendo indícios de ilegalidade, o MP através promotor de justiça instaura inquérito civil, procedimento investigativo que objetiva apurar se houve de fato ilegalidades no processo de loteamento. Nesse inquérito, o MP busca angariar o máximo de provas para fundamentar sua decisão ao final. Uma vez identificadas ilegalidades, o Ministério Público propõe ACP e o processo que antes corria dentro do órgão ministerial passa a ser conduzido na esfera judicial. Abre-se aqui um parêntese para destacar que o procedimento do inquérito civil foi resumido com as informações necessárias apenas para se identificar como tem sido a atuação da promotoria de Muriaé nos processos de loteamento, haja vista que se fosse minuciosamente detalhado fugiria do eixo temático do presente estudo.

Na **tabela 4**, estão identificados os loteamentos que foram objeto de inquérito civil e ACP, contendo código de identificação do loteamento, número do inquérito civil, data de abertura, situação em que se encontram atualmente e qual infração é investigada. Os que encontram-se na coluna “situação” como abertos, significa que o inquérito ainda está em andamento. Os que a coluna “situação” é descrito como ajuizada ACP significa que foi concluído e foram encontradas ilegalidades suficientes para propositura de ACP, que foi proposta. Os dados foram obtidos por meio de consulta à plataforma digital do MP disponibilizada para consulta pública *on line*, que foi realizada em 19/11/2018 e atualizada em 20/02/2019. Foram feitas pesquisas pelo nome do loteamento e do loteador. Os resultados obtidos nas pesquisas foram confirmados por funcionários responsáveis por atuar nesses processos, quais sejam do MP, do setor jurídico da prefeitura e da Secretaria de Obras da prefeitura.

Abre-se aqui um parêntese ressaltando que, como já foi dito, tanto na **tabela 2** como na **tabela 3** os loteamentos são identificados por números, com isso o loteamento de mesmo número é o mesmo loteamento nas **tabela 2, 3 e 4**. Por

isso na **tabela 4** encontram-se identificados apenas os loteamentos que são objeto de inquérito pelo MP.

Tabela 4: Loteamentos urbanos, inquéritos MP e ACP

CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO DO LOTEAMENTO	NÚMERO DO INQUÉRITO	DATA DE ABERTURA	SITUAÇÃO	INFRAÇÃO A SER APURADA DESCRITA NO INQUÉRITO
30	MPMG 0439.18.000012-7	09.01.18	ABERTO	Apurar a regularidade da implementação do loteamento.
	MPMG 0439.17.000049-1	16.01.17	ABERTO	Apurar os danos ambientais praticados pelo empreendedor.
33	MPMG 0439.13.000260-3	25.06.13	ABERTO	Irregularidades praticadas pelo DEMSUR na liberação de loteamentos.
27	MPMG 0439.14.000223-9	25.08.14	AJUIZADA ACP	Apurar eventual irregularidade concernente à venda de lotes sem o devido licenciamento ambiental.
	MPMG 0439.18.000088-7	02.02.18	ABERTO	Apurar a existência de construções irregulares ou em descumprimento com as normas vigentes.
9	MPMG 0439.16.000239-0	12.08.16	ABERTO	Apurar eventuais irregularidades.
41	MPMG 0439.15.000551-0	18.12.15	ABERTO	Apurar eventuais irregularidades.

Fonte: Inquéritos MPMG. Pesquisa documental da autora. Elaborada pela autora, 2019.

Em relação às informações obtidas com a **tabela 4**, merecem destaque três pontos. O primeiro é que dos cinco loteamentos alvo de inquérito civil, dois loteamentos (nº30 e nº27) são alvos de dois inquéritos cada um. O segundo diz respeito ao fato que um (nº27) possui inquérito que foi finalizado e encontradas ilegalidades suficientes para justificar a propositura de uma ação civil pública, que foi proposta. O terceiro ponto e mais importante se refere ao fato que, dos cinco loteamentos alvos de inquérito, quatro foram classificados (**tabela 3**) com algum grau de ilegalidade. Fato curioso é o de um loteamento (nº9) que é alvo de inquérito ministerial em andamento e é classificado como legal (**tabela 3**) por estar de posse do registro no RGI e o Pova-se.

Em última análise, veremos adiante em quais locais da cidade e, em qual faixa econômica se concentram o loteamentos estudados.

3.4 LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS NO ESPAÇO URBANO E SEUS NÍVEIS ECONÔMICOS

Conforme podemos identificar através da **figura 3** e entrevistas realizadas, os loteamentos ilegais encontram-se distribuídos em todo o território municipal. Não podemos indicar um eixo específico da cidade em que se concentrem em maior quantidade, até mesmo porque o espaço urbano veio se consolidando ao longo do tempo, e os loteamentos estudados dizem respeito apenas ao que obtiveram licença para lotear no período de 2008 a 2016. Sendo assim, podem existir loteamentos ilegais que não aparecem no estudo em tela, por não se encaixar no recorte temporal eleito. Em se tratando de valores econômicos, a média salarial da população muriaeense é de aproximadamente 1,8 salários mínimos (IBGE, 2010). Segundo entrevistados, classificando os loteamentos de acordo com o custo aproximado dos lotes, tomando por base o ano de 2018, podemos dividi-los quanto ao seu nível econômico em três esferas, nas quais nível baixo seriam os loteamentos cujo preço médio dos lotes seja de até cinquenta mil reais; nível intermediário aqueles cujo preço médio dos lotes varia entre cinquenta e cem mil reais e, nível alto aqueles cujo preço médio dos lotes encontra-se acima de cem mil reais. Muriaé possui a maior parte de seus loteamentos em nível intermediário. Alguns poucos fogem à regra para mais ou para menos, mas indiscutivelmente a grande maioria é de nível econômico mediano. Muitos desses terrenos tem infraestrutura aparentemente pronta.

Seguem imagens de três loteamentos estudados, o número 27 (**figura 4**), o número 41 (**figura 5**) e o loteamento número 15 (**figura 6**). Todos foram considerados ilegais.

Figura 4: Loteamento número 27



Fonte: Site Rádio Muriaé, 2018.

Figura 5: Loteamento número 41



Fonte: Site Rádio Muriaé, 2018.

Figura 6: Loteamento número 15



Fonte: Site Rádio Muriaé, 2018.

Conforme podemos observar nas **figuras 4, 5 e 6**, o adquirente comprador, dotado de boa-fé, é levado a acreditar que o loteamento está em plenas condições de legalidade, apresentam uma infraestrutura viária, iluminação pública e calçamento. Entretanto, como foi verificado, a maior parcela desses empreendimentos encontra-se ilegal perante as regras urbanísticas analisadas neste trabalho, para emissão da certidão de registro no RGI e Pova-se.

3.5 O ESPAÇO URBANO DE MURIAÉ E OS LOTEAMENTOS ILEGAIS

Corrêa (1989) ensina que compreender a cidade e o urbano passa pelo entendimento do que é o espaço urbano, de como ele é produzido, e de quem o produz. A cidade, sob a égide do capitalismo, apresenta diferentes formas de uso da terra urbana. Esse conjunto das formas de usos da terra urbana é o que estudiosos urbanistas chamam de organização espacial das cidades ou tão somente espaço urbano, conjunto de áreas distintas em termos físicos-geográficos e sociais que mantêm relação entre si, de maneiras e intensidades variadas.

Segundo o mesmo autor, o espaço urbano é fragmentado, articulado e condicionante social, e a cidade é o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem.

Em acordo com dados do IBGE (2003), em relação aos indicadores sociais que constam do Mapa da Pobreza e Desigualdade, no ano de 2003, o índice de pobreza na cidade de Muriaé chegou a 32,29% em relação ao total da cidade, com incidência de pobreza subjetiva no patamar de 27,46%. Entretanto, o índice de desenvolvimento humano - IDH apresentou evolução. Em 1991 o IDH de Muriaé era 0,505, ao passo que em 2010 o índice chegou a 0,734, resultando no acréscimo de 22,9% no IDH. Este fato justifica, em parte, o crescimento do número de loteamentos na cidade, e o fato de que, em sua grande maioria, os preços se encontram no valor intermediário, como dito no item 3.4.

Para Corrêa (1989),

O espaço urbano capitalista é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendrados por agentes que produzem e consomem o espaço. A ação desses agentes é complexa e derivada da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução, das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem. (CORRÊA, 1989, p. 11)

Segundo o autor, o espaço urbano é produzido através da ação de diversos agentes, quais sejam os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores Imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Quando o Estado não controla o cumprimento das leis, acaba por figurar como um aliado de grupos com interesses privados que agem no parcelamento do solo urbano com interesses particulares, desvinculados de bom senso e equidade nas relações contratuais que realizam.

Estudar o espaço urbano produzido pelos loteamentos implantados na cidade de Muriaé passa por analisar a infraestrutura existente nestes loteamentos, tendo em vista a acessibilidade necessária para melhor qualidade de vida dos moradores, o enquadramento do empreendimento nas legislações urbanas e a emissão de documentos comprobatórios da legalidade, que garantem o exercício do direito de propriedade por parte de cada um dos adquirentes dos lotes.

Como impresso no **gráfico 1**, 72% dos loteamentos surgidos na cidade de Muriaé entre os anos de 2008 e 2016 apresentam algum tipo de problema documental, estrutural ou com o meio ambiente. Conforme **gráfico 3**, deste percentual, 40% apresentam problemas documentais e 33% apresentam ambos problemas, documentais e estruturais.

O ordenamento territorial deve cumprir a finalidade de organizar a ocupação urbana e as atividades que ocorrem no espaço citadino, promovendo áreas adequadas para habitação e circulação de pessoas.

Os loteamentos ilegais em sua grande maioria contam com habitações. Como identificado na **figura 3**, os loteamentos ilegais estão espalhados por toda malha urbana.

Em Muriaé o planejamento Urbano não é feito para todos, mas guiado por interesses de alguns que detém o poder local e prejudicam a participação popular e a defesa de seus interesses (BARBOSA, 2017).

Isso posto, temos em Muriaé uma cidade em constante processo de horizontalização, com altíssimo percentual de ilegalidade e uma precariedade nos meios de fiscalização e punição, fato que gera prejuízo direto na produção do espaço urbano que se solidifica às margens dos ditames legais, com pendências jurídicas e de infraestruturas, suprimindo grande parcela da população de direitos

consagrados no artigo 182, CF/88 como o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma como ocorreu a urbanização brasileira contribuiu para a existência de processos informais de ocupação do solo que refletem negativamente na cidade até os dias atuais. O que motivou a realização deste trabalho foi a insatisfação com a insegurança jurídica gerada pela ilegalidade fundiária, que se apresenta em alta escala na produção do espaço urbano da cidade de Muriaé, fato típico da maior parte das cidades brasileiras. A ilegalidade urbana é fruto da dinâmica existente na produção do espaço, formada pelas relações econômicas e o conjunto de normas e interpretações que, somadas, acabam por gerar uma teia social complexa e imprecisa. Desta forma, obter conclusões sobre a ilegalidade torna-se uma tarefa delicada e penosa, porém necessária. A intenção não é formular um juízo definitivo, uma vez que não é possível e nem aconselhável diante da ilegalidade fundiária e a sua ampla abrangência conceitual. Colhe-se então as conclusões à avaliação da ilegalidade diante dos resultados que foram obtidos.

O registro do imóvel no RGI é ato constitutivo da propriedade. Esse registro leva em conta todo o histórico proprietário do imóvel, trazendo descrito qual a origem do imóvel, e por este motivo, um lote advindo de um loteamento ilegal não pode obter seu registro por este caminho. Por isso, o loteamento ilegal impossibilita que o registro de cada lote individualizado seja obtido. Embora essa seja a única forma pela qual o cidadão que adquire um lote tenha certeza da sua propriedade, existem outras formas de se chegar a tal garantia. Funcionando como medidas alternativas para se combater o problema da ilegalidade, o ordenamento jurídico pátrio trouxe a possibilidade da usucapião urbana e regularização fundiária, formas secundárias de aquisição da propriedade de lote advindo de loteamento irregular, vez que são condicionadas ao convencimento do magistrado em um processo judicial, ou a verificação de documentos em cartório, nos casos de usucapião extrajudicial. Contudo, existindo uma sentença ou estando apto em cartório, o adquirente do lote consegue obter seu registro no RGI. Ainda que essa seja uma solução virtuosa do ponto de vista do direito de propriedade, é insuficiente para o direito da cidade.

Loteamento irregular por vezes gera prejuízo a cidade, que é a responsável por arcar posteriormente com os custos de obras de infraestrutura que não foram

realizadas, e carece de áreas a que tem direito, destinadas aos equipamentos urbanos. A maior parte dos loteadores não se enquadra na legalidade, e não é por desconhecimento da lei, por vezes, desrespeitam a norma em busca do maior lucro. Os loteadores, em sua maioria, não atendem as exigências da Lei nº 6766/79 e as leis municipais, por motivo que a legalidade onera o custo da implementação do empreendimento, fazendo com que conseqüentemente, repassem estes custos para os adquirentes compradores ou para o município. Ao final, quem arca com essa irresponsabilidade são as contas públicas e toda a municipalidade. A lei, que surgiu como instrumento do Estado para ordenação e controle do espaço urbano é constantemente ignorada, frente às práticas mercantilistas predatórias destes agentes produtores do espaço urbano.

As leis urbanísticas retratam a intenção do Estado em produzir um espaço urbano que atenda à função social da cidade, porém, a falta de instrumentos punitivos minimiza sua capacidade de influenciar a produção do espaço. Outros fatores também contribuem para a conformação da ilegalidade, como as dificuldades institucionais no controle do uso e ocupação do solo urbano. A precariedade da administração pública vai de cenários em que se tem um reduzido número de fiscais para o grande universo de loteamentos existentes, carência de profissionais técnicos que geram deficiência na logística da organização dos documentos, falta de um sistema cadastral em que fossem reunidos todos os dados referentes aos loteamentos em um único local, evitando que as informações sejam armazenadas em locais distintos, dificultando a atualização dos dados, até a falta de equipamentos para esses servidores públicos, como computadores e veículos. Contudo, foi detectado que, além da burocracia que existe nos órgãos públicos pesquisados, Cartório de Registro de Imóveis e Prefeitura Municipal de Muriaé, o maior problema da ilegalidade fundiária está vinculado aos loteadores, que não cumprem a legislação. Ao longo da pesquisa foram encontrados profissionais com disponibilidade de trabalhar em prol de uma urbanização mais ordeira, que muitas vezes se veem limitados pela falta de infraestrutura administrativa.

Através da análise dos dados obtidos podemos perceber quão grande é a parcela de loteamentos que apresentam algum grau de ilegalidade fundiária, no total chegam ao patamar de 72% de todos os loteamentos que obtiveram licença

para lotear no período de 2008 a 2016. Dos loteamentos estudados, foi visto que 22% apresentam ilegalidade de grau 4 e 35% ilegalidade de grau 3, os mais distantes de se tornarem legal; outros 9% e 6% tem ilegalidade grau 2 e 1, respectivamente. Apenas 28% dos loteamentos que obtiveram licença para lotear no recorte temporal foram considerados legais. Destaca-se que, ainda assim, pairam dúvidas sobre a legalidade destes 28%, isso porque segundo critérios de documentação adotados no presente estudo, foi analisado somente se os loteamentos tinham ou não a documentação necessária para a legalidade, quais sejam o registro no RGI e o Povoá-se. Do ponto de vista da produção urbana da cidade, não foi analisado se, esses que estão de posse desses documentos estariam atendendo as demais exigências da legislação, ou seja, em acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos. Tal análise não era o objetivo do trabalho realizado, mas são pontos que merecem ser observados em futuras pesquisas, vez que legal ou ilegalmente a cidade continua expandindo.

Investigados os problemas que refletem a ilegalidade fundiária no espaço urbano de Muriaé/MG, foi identificado que dos 72% dos loteamentos ilegais, 40% apresentam problemas documentais, 21% problemas estruturais, 33% apresentam dois problemas simultaneamente, quais sejam documentais e estruturais, e 6% apresentam problemas documentais e com o meio ambiente. Observou-se que o espaço urbano da cidade de Muriaé tem sido produzido sob a égide da ilegalidade fundiária, 72% dos loteamentos em estado de ilegalidade mostra uma falha do Estado na garantia do direito à cidade a todos os munícipes.

Esta pesquisa se faz importante para evidenciar e quantificar o problema da ilegalidade fundiária na produção do espaço urbano, que pode influenciar na carência de prestação de serviços básicos e instigar moradores a formas precárias de aquisição desses serviços, gerando riscos à saúde, poluição e lesão ao meio ambiente, com impactos negativos nos campos sociais, econômicos, imobiliários e ambientais, não apenas nas áreas loteadas mas em todo o perímetro urbano. Foi observado que a legislação comporta instrumentos capazes de contribuir com a legalidade na produção do espaço, porém problemas encontrados na administração pública, principalmente no que concerne a fiscalização, impedem que a lei seja cumprida na integralidade. É necessário que a Prefeitura atue no sentido de agilizar a regularização dos loteamentos ilegais, e evitar que este

problema continue ocorrendo. Conclui-se, portanto, que apesar da existência de todo aparato legislativo que ordena a ocupação e expansão urbana, existe uma longa distância entre o que está contido na norma e o que é realizado na prática. É necessário adequação legislativa, vontade política e bom senso jurídico para que se cumpra de fato a legislação, dessa forma fazendo com que a legalidade dos loteamentos urbanos seja a regra e não exceção.

Os resultados obtidos com esse trabalho mostram a necessidade da reformulação da atuação da prefeitura municipal em relação aos loteamentos ainda distantes da legalidade. Diante das inúmeras possibilidades e da intensa necessidade de se realizar mais estudos sobre a produção do espaço urbano, essa pesquisa não objetiva resolver o problema da ilegalidade fundiária, apenas quantifica-o, deixando sugestões de pesquisas futuras sobre a produção do espaço e a ilegalidade, a fim de contribuir com a administração pública para a constante melhoria na gestão do espaço cidadão.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar... a Cidade da informalidade. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A Cidade da informalidade – O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

BARBOSA, Felipe Perdigão. **O Projeto Social Pró-Moradia: Do Direito à Moradia à sua apropriação como mercadoria**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2017, p. 49.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH**. Arqtextos, 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>> Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 05 nov. 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, 2003, vol. 17, n. 1, p.38.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 1975. Tradução de Arlene Caetano. São Paulo, 4ª. ed. Paz e Terra, 2009.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: Utopias e Realidades – uma antologia**. 1979. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Editora Perspectiva. Vol. 67. reimpr.2013, p. 1.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ártica S.A., 1989, p. 11.

COSTA. Heloísa Soares de Moura. A cidade ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 145-155.

DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO. **Câmara Municipal de Muriaé**, 2018. Disponível em: <<http://camaramuriae.mg.gov.br/portal/a-cidade/dados-gerais/>>. Acesso em: 02 set. 2018.

DAMASIO, Cláudia Pila. Urbanizador Social - Instrumento para a Política Habitacional. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A Cidade da informalidade – O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1. ed., 1. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro Óbices e Desafios**. 1ª ed. Curitiba, p.149: Juruá, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registro de imóveis**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. 1ª ed. Barueri: Manole, 2004.

FARIA, Maria Auxiliadora de. **O que ficou dos 178 anos da história de Muriaé**. 1995. Fundarte. Disponível em: <<http://www.fundartemuriae.com.br/conteudo/conteudo.php?id=102>>. Acesso em: 02 set. 2018.

FERNANDES, Edésio. Legalização de Favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____; COPELLO, María Mercedes Maldonado. El derecho y la política de suelo em América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. In: FERNANDES, EDESIO; AFONSIN, BETÂNIA (Orgs.). **A construção do direito urbanístico na América Latina** [livro eletrônico] / PDF– Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016.

_____. Cidade Legal X Ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes. (Org.). **Cidade Ilegal**. Rio de Janeiro: Mauad x, 2008. p. 23.

_____. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

IBGE: **Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang&codmun=314390&search=minas-gerais%7Cmuriae>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

IBGE: **Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pesquisa/36/30246>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

JESUS, Angela Regina Lima de. In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.427-428.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 19^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SILVA, Harley. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

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

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta. In: Ribeiro, Luiz Cesar Queiroz. (Org.); Santos Jr., O. (Org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.309-325.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2002.

MATTOS, Marine Luiza de Oliveira. **Bens Patrimoniais e Morfologia Urbana na zona de preservação histórica de Muriaé-MG.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2018, p. 45; 55.

MUNICÍPIO DE MURIAÉ. **Cidade- brasil,** 2018. Disponível em: <<https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-muriae.html>>. Acesso em: 01 set. 2018.

MARGE, Adellunar. **Muriaé 150 anos de História: Revista comemorativa do Sesquicentenário de Muriaé**. Muriaé: Prefeitura Municipal de Muriaé, 2005. Disponível em: <<http://www.fundartemuriae.com.br/conteudo/conteudo.php?id=102>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MILANO, Giovanna Bonilha. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, UERJ, 2017.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16^a ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

Prefeitura Municipal de Muriaé. **FIXA VALOR DA UPFM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, LEI nº 1986**. Muriaé: Câmara Municipal, 1995.

Prefeitura Municipal de Muriaé. **PLANO DIRETOR, LEI nº 3377**. Muriaé: Câmara Municipal, 2006.

Prefeitura Municipal de Muriaé. **FIXA VALOR DA UPFM, DENTRE OUTRAS PROVIDÊNCIAS, LEI nº 5440**. Muriaé: Câmara Municipal, 2017.

Prefeitura Municipal de Muriaé. **LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO, LEI nº 5441**. Muriaé: Câmara Municipal, 2017.

REZENDE, Vera. O Urbanismo na Era Vargas: uma introdução. In: REZENDE, Vera. (Org.). **Urbanismo na Era Vargas: A Transformação Das Cidades Brasileiras**. Niterói: Editora da UFF, Intertexto, 2012.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP. 1997, 3. ed. reimpr. 2013.

_____. **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. InstitutoPólis, 2001, p. 1-2. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **A construção de uma política fundiária e planejamento urbano para o país- avanços e desafios**. IPEA, 2006, p. 199-210. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf> Acesso em: 02 out. 2018.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MATTOS, Liana Portilho. **Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil**. Economia, Sociedad y Territorio, Volume V, núm. 20. México, 2006, p. 731-752. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102003>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed., 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana.** Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1>> Acesso em: 04 nov. 2018.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª ed. Brasil, p.324: Malheiros Editores, 2010.

SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A Cidade da informalidade – O desafio das cidades latino-americanas.** Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e Exclusão Urbanística nas grandes cidades: um estudo de caso de Salvador- BA In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 409-423.

SOUZA, Marcelo Lopes De. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2016, p.3.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas.** Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003.

VILLAÇA, Flávio. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** 1. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p.178.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de história do direito.** Editora Del Rey, 2007.

APÊNDICE - ROTEIRO DE ENTREVISTAS – AGENTES DO ESTADO

- Identificar qual o grau de ilegalidade fundiária presente no município:
 - 1) O número de loteamentos clandestinos e/ou irregulares e/ou ilegais é grande no município?
 - 2) Na sua opinião, qual é a maior causa da ilegalidade fundiária?
 - 3) Como a legislação urbanística vem atuando para consolidar as áreas de expansão urbana?
 - 4) A legislação urbanística vem sendo respeitada?
 - 5) Sabe me indicar quais áreas da cidade existem mais ilegalidade e/ou irregularidade e/ou clandestinidade?
 - 6) As áreas identificadas com ilegalidade e/ou irregularidade e/ou clandestinidade estão sendo ocupadas por quais classes sociais?
 - 7) Quais são as principais dificuldades de implementação da regularização fundiária nas áreas irregulares?

ANEXO 1 – CERTIDÃO DO RGI



Oficiala: Nize Estela Guarino Medeiros
1º Substituto: Rogério de Medeiros Reis
2º Substituto: Felipe Aleixo Rodrigues

Nize Estela Guarino Medeiros, Oficiala do Registro de Imóveis desta Comarca de Muriaé, Estado de Minas Gerais, etc.

CERTIFICO e atendendo pedido verbal de interessado, que revendo em meu cartório os livros de Registro Geral de Imóveis, deles verifiquei que 36.436 - LOTEAMENTO CHALÉ; 38.485 - LOTEAMENTO "CHALÉ FASE II"; 48.200 LOTEAMENTO "LOTEAMENTO ANCORADO"; 17.167 folha 122, Livro 2-Q LOTEAMENTO "ALMEIDA"; 37.730 LOTEAMENTO "Alto do Castelo"; 24.436 Folha 299 - Livro 2-Z LOTEAMENTO "ALTO DO GASPAS"; 38.485 - LOTEAMENTO "Chalé fase II"; 48.760 LOTEAMENTO DORNELAS III"; 37.730 LOTEAMENTO "Alto do Castelo"; 39.144 LOTEAMENTO ELIZABETH MARIA DE ALMEIDA SILVA; 49.475 - LOTEAMENTO "DOMINGUINHOS AMARAL"; 48.132 "LOTEAMENTO BERTONI"; 40.904 LOTEAMENTO "SANTANA III"; 42.479 LOTEAMENTO VERMELHO II; 23.116 fls 261 Livro 2-X - LOTEAMENTO JARDIM DAS PALMEIRAS; 15.219 - fls 111 - Lº 2-O LOTEAMENTO NOVA BARRA; 723 - fls 286 - Lº 2 LÓTEAMENTO PARQUE FLORESTAL JOÃO VI; 34.634 - fls 251 - Lº 2AS - LOTEAMENTO "PORTO BELO"; 34.960 - fls - 58 - Lº 2AV - LOTEAMENTO "TORQUATO ANTONIO PEREIRA"; 44.719 LOTEAMENTO "ALVORADA"; 44.145 -LOTEAMENTO "MORADA NOVA"; 38.221 -SÃO VICENTE DE PAULO - FASE II; 44.282 "LOTEAMENTO SANTA LAURA", 43.196 -LOTEAMENTO SANTA VISTA; 25.281 - Folhas 207 - Livro 2-AA LOTEAMENTO INCONFIDÊNCIA IV; 49.475 - LOTEAMENTO "DOMINGUINHOS AMARAL"; 49.755 - LOTEAMENTO "ALTO DO CRISTO"; 43.668 LOTEAMENTO "VILLA REAL"; loteamentos estes que se encontram devidamente registrados nesta serventia a partir do ano de 2008. É o que me cumpre certificar de acordo com o que me foi pedido. O referido é verdade. Dou fé. Muriaé 14 de novembro de 2018

Eu, Nize Estela Guarino Medeiros Oficiala a subscrevo e assino.

Nize Estela Guarino Medeiros
Oficiala

CARTÓRIO PACHECO
REGISTRO DE IMÓVEIS
Nize Estela Guarino Medeiros
Oficiala
Muriaé Minas Gerais

PODER JUDICIÁRIO - TJMG - Corregedoria-Geral de Justiça
Cartorio Pacheco - Registro de Imóveis de Muriaé - MG

Selo de Fiscalização: **CIU36434**

Código de Segurança: **9290.3585.3624.6033**

Quantidade de Atos: **01** Emitido em: **14/11/2018 16:04**

Emol.: R\$29,82; TFJ: R\$ 6,02; Total: 35,84

Consulte a validade deste Selo no site <https://selos.tjmg.jus.br>



ANEXO 2 – LICENÇA DE LOTEAMENTO



Prefeitura Municipal de Muriaé

CGC : 17.947.581/0001-76 Tel : (032) 3696-3415

Avenida Maestro Sansão, 236 - Centro

CEP : 36.880-000 Muriaé – MG

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS E URBANISMO

LICENÇA LOTEAMENTO

NOME DO REQUERENTE:

CPF: _____

Nº PROCESSO: _____

DATA: _____

Licença para início de loteamento denominado "_____
_____", situado no final da _____, bairro _____ - Muriaé - MG, sob RT de

Quadra "A" – 17 lotes.....	_____
Quadra "B" – 25 lotes.....	_____
Quadra "C" – 40 lotes.....	_____
Quadra "D" – 31 lotes.....	_____
Quadra "E" – 158 lotes.....	_____
Quadra "F" – 42 lotes.....	_____
Quadra "G" – 40 lotes.....	_____
Quadra "H" – 37 lotes.....	_____
Quadra "I" – 47 lotes.....	_____
Quadra "J" – 18 lotes.....	_____
Quadra "K" – 30 lotes.....	_____
Quadra "L" – 24 lotes.....	_____
Quadra "M" – 12 lotes.....	_____
Quadra "N" – 24 lotes.....	_____
Quadra "O" – 35 lotes.....	_____
Quadra "P" – 09 lotes.....	_____
Quadra "Q" – 10 lotes.....	_____

TOTAL DE LOTES - _____ - _____

AREA INSTITUCIONAL.....	_____
AREA VERDE.....	_____
RUAS E PASSEIOS.....	_____
SERVIDAO DEMSUR.....	_____
FAIXA DE DOMINIO - ENERGISA.....	_____

TOTAL _____

O Loteador ficará na obrigação de cumprir e fazer cumprir todas as normas legais Federais, Estaduais, Municipais pertinentes ao assunto:

- Da obrigação de fornecer ao município, após registro cartorial, transferência da escritura pública de doação para o município sem qualquer ônus, da propriedade das vias projetadas para o loteamento, bem como das áreas públicas, previsto no projeto aprovado, 30 (trinta) dias após a liberação do alvará.

- Da obrigação de cumprir o programa das obras conforme cronograma físico, que deverá ser cumprido em 02 (dois) anos e apresentar ao DEMSUR no prazo de 60 dias os projetos executivos com atendimento as ressalvas acordadas.

- Da obrigação de executar cercas e colocação de placas indicativas de uso das áreas institucionais.

- Da obrigação de depois de concluído o programa de obras, de acordo com as normas do DEMSUR e PREFEITURA MUNICIPAL, em requerer o termo de verificação (Povoá-se).

Este alvará tem validade por um período de um ano a contar desta data.

É o que nos cumpre certificar, tendo em vista o que nos foi requerido.

Muriaé – MG, 16 de janeiro de 2018

ANEXO 3 – CERTIDÃO DE POVOA-SE



Prefeitura Municipal de Muriaé

CGC : 17.947.581/0001-76 Tel : (032) 3696-3415

Avenida Maestro Sansão, 236 - Centro

CEP : 36.880-000 Muriaé - MG

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS E URBANISMO

CERTIDAO DE POVOA-SE

NOME DO REQUERENTE:	
_____	CNPJ: _____
Nº PROCESSO: _____	DATA: _____

Certidao de povoa-se de um loteamento denominado _____, situado a Rua _____ - Muriaé - MG, sob RT de _____

AREA TOTAL DO LOTEAMENTO..... _____

AREA TOTAL DOS LOTES..... _____

SISTEMA VIARIO..... _____

Quadra "A" (Lotes 01 a 11)..... _____
Quadra "B" (Lotes 01 a 22)..... _____
Quadra "C" (Lotes 01 e 02)..... _____

Vistoriado por esta secretaria, o loteamento se encontra em condições de **POVOA-SE**, tendo ligações de Rede de água potável, Rede de águas pluviais, Rede de esgoto e Rede de energia elétrica e calçamento.

Renovação de certidao de Povo-a-se conforme processo _____

É o que nos cumpre certificar, tendo em vista o que nos foi requerido.

Muriaé - MG, 18 de agosto de 2017

ANEXO 4 – CERTIDÃO DE POVOA-SE PARCIAL



Prefeitura Municipal de Muriaé

CGC : 17.947.581/0001-76 Tel : (032) 3696-3415

Avenida Maestro Sansão, 236 - Centro

CEP : 36.880-000 Muriaé – MG

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PUBLICAS E URBANISMO

CERTIDAO DE POVOA-SE PARCIAL

NOME DO REQUERENTE:

_____ **CNPJ:** _____

Nº PROCESSO:

DATA:

Certidao de POVOA-SE PARCIAL de um loteamento denominado "_____
_____", situado de frente para _____, bairro _____ - Muriaé - MG, sob RT de _____

Quadra "A" – 02 lotes (02 e 03).....
Quadra "B" – 01 lote.....
Quadra "C" – 01 lote.....
Quadra "D" – 02 lotes.....

TOTAL DE LOTES - 06 -

VIASS E PASSEIOS.....

AREA TOTAL DO LOTEAMENTO.....

LOTE DISPONIVEL PARA POVOA-SE PARCIAL

Quadra "A" – lote 02.....

Vistoriado por esta secretaria, o lote se encontra em condições de **POVOA-SE**, tendo ligações de Rede de água potável, Rede de águas pluviais, Rede de esgoto e Rede de energia elétrica e calçamento.

É o que nos cumpre certificar, tendo em vista o que nos foi requerido.

Muriaé – MG, 22 de maio de 2018
