

# 3.1.



## NOTA TÉCNICA

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA QUALIFICADA OU INSCRITA COMO RURAL

**Referência:** Procedimento de Apoio à Atividade Fim n.º MPMG-0024.21.008207-9 (SEI 19.16.2167.0056229/2021-42) – Inquérito Civil n. MPMG-0707.20.000394-5

**Ementa:** Regularização fundiária de núcleo urbano informal situado em área qualificada ou inscrita como rural. Previsão expressa da Lei 13.465/2017 (artigo 11, I, e § 6º). Inexigibilidade de prévia adoção do rito do art. 42-B da Lei 10.257/2001, como condição para o início e tramitação do procedimento de regularização fundiária previsto na Lei 13.465/2017. Verificação da consolidação do núcleo urbano informal. Necessidade de adequação do zoneamento, como medida de regularização urbanística do núcleo urbano informal e para fins de cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Conclusão pela possibilidade de regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em área rural, constatada a existência de núcleo urbano informal, sem prejuízo da adequação do zoneamento municipal, não restrita à área do núcleo urbano informal.



## 1. OBJETO

O Promotor de Justiça Fernando Muniz da Silva, da Comarca de Varginha, solicita manifestação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo quanto à “possibilidade jurídica de que áreas encravadas em zona rural sejam consideradas núcleo urbano informal e, assim, objeto de regularização fundiária” (Ofício n. 339/2021, da 9ª Promotoria de Justiça da Comarca de Varginha).

Vieram os autos.

## 2. ANÁLISE

### POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA RURAL

A consulta apresentada põe em relevo a aplicação do artigo 11, I e § 6º, da Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – Reurb), em contraste com as disposições do artigo 65 da Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), do artigo 8º da Lei 5.868/1972 (Lei do Sistema Nacional do Cadastro Rural) e do artigo 3º da Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Deveras, a Lei 6.766/1979 somente admite o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º), ao passo que as Leis 4.504/1964 e 5.868/1972 vedam a divisão do imóvel rural em áreas com dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (art. 65 da Lei 4.504/1964 e art. 8º da Lei 5.868/1972).

Não obstante, é bem de ver que, versando em sentido diametralmente oposto, disposições da Lei 13.465/2017 admitem expressamente o reconhecimento de núcleo urbano em áreas rurais.

Demais disso, certo é que a Lei 13.465/2017 não desconhece a existência das Leis 4.504/1964, 5.868/1972 e 6.766/1979, já que as menciona em diversas passagens, com destaque para as explícitas referências à não aplicação da Lei 6.766/1979 (art. 70 da Lei 13.465/2017) e ao fato de que a disciplina da regularização fundiária incide nos casos em que os imóveis forem localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868/1972 (especificamente referida pelo § 6º da Lei 13.465/2017). Vale dizer, a regularização fundiária em área rural pressupõe, justamente, situação de violação às Leis 5.868/1972 e 6.766/1979.

A despeito da literalidade das disposições da Lei Federal 13.465/2017, necessário destacar a existência de controvérsia quanto ao alcance das suas disposições.

A propósito, a doutrina de Marta Alves Larcher, no GUIA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, material de apoio elaborado no âmbito desta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo em 2018, sustenta a impossibilidade de regularização de áreas situadas na zona rural do município sem prévia alteração do zoneamento e em observância dos requisitos do artigo 42-B



da Lei Federal nº 10.257/2001, ao argumento de que o núcleo urbano sujeito à regularização e referido na Lei 13.465/2017 seria, em verdade, o “imóvel cadastrado ou registrado como rural, mas situado em zona urbana, de expansão ou de urbanização específica”, sob pena de se “premiar os maus empreendedores e onerar o Município com encargos advindos da obrigação de prestar serviços públicos em locais distantes do centro urbano, a custo elevadíssimo, desequilibrando ainda mais os combalidos orçamentos públicos”<sup>46</sup>.

Em sentido contrário, Michely Freire Fonseca Cunha sustenta que:

Tratando-se de regularização fundiária (REURB) e havendo núcleos consolidados fora do perímetro definido em Lei Municipal ou pelo Plano Diretor, não é necessário cumprir o rito prescrito no art. 42-B do Estatuto da Cidade, por se tratar de situação consolidada e não de planejamento urbano futuro. O cumprimento do rito previsto no art. 42-B nas hipóteses de REURB traz burocracia desnecessária ao processo, sem que alguma finalidade seja atendida, na medida em que não se deve reverter a situação já assentada daquele núcleo, ou seja, não se pode estabelecer “trechos com restrição à urbanização” ou “áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalação públicas, urbanas e sociais”, como prevê o Estatuto da Cidade.

Além disso, considerando que a situação do núcleo urbano está consolidada e irreversível, a legislação de regularização fundiária prevê o atendimento dos demais requisitos previstos no art. 42-B da Lei 10.257/2001, quais sejam: preocupação em diagnosticar e regularizar áreas de risco (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VII; Decreto nº 9.310/2018, art. 36) e realização de estudos ambientais (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VIII e Decreto nº 9.310/2018, art. 3º, § 3º e art. 30, inciso VIII), projeto urbanístico (Lei nº 13.465/2017, art. 35, IV; Decreto nº 9.310, art. 30, inciso IV e art. 31), o qual deverá conter, dentre outros requisitos, a indicação de áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações e obras de infraestrutura essencial.<sup>47</sup>

Muito bem. Sem embargo das posições acima, uma terceira via para a questão suscitada pela Lei 13.465/2017 parece estar na combinação da busca da regularização dos núcleos urbanos informais, inclusive dos situados em áreas rurais, sem que seja abandonada a ideia de adequação do zoneamento, medida que corresponde à dimensão urbanística da regularização fundiária, referida no art. 9º da Lei 13.465/2017. Neste sentido, a adequação do zoneamento não seria reputada como uma condição para a Reurb, tampouco dispensada, mas vista como um dos produtos almejados com a regularização no núcleo urbano informal.

46 LARCHER, M. A. **Guia do parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana**. Belo Horizonte: MPMG Jurídico, 2018. p. 32/33.

47 CUNHA, M. F. F. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. Salvador: Juspodivum, 2019. p. 23/24.



Com esta premissa em mente, o primeiro ponto nodal a ser avaliado na discussão sobre a admissão da Reurb em zona rural reside na constatação da consolidação do núcleo urbano informal, isto é, na ideia de “difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III, da Lei 13.465/2017).

De fato, para os núcleos não consolidados, será sempre possível a adoção de outras formas de regularização, a exemplo da prevista no art. 38 da Lei 6.766/1979, que, por sinal, não é incompatível com a Lei 13.465/2017 (conforme dicção do art. 70 desta Lei).

Averbe-se que a consolidação (ou a irreversibilidade do núcleo) conduz a um dos objetivos da Reurb, referido no art. 10, III, da Lei 13.465/2017 – de priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais –, que, por sua vez, orbita um direito correspondente, estabelecido no § 8º do art. 31 da Lei 13.465/2017, nos seguintes termos:

O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

O direito de permanência é, por sua vez, indissociável do direito constitucional de moradia (art. 6º da CF) e, neste caso, preserva a situação de fato até manifestação final do município.

Note-se que a avaliação sobre a irreversibilidade do núcleo urbano informal compete ao próprio município, na linha das circunstâncias referidas no art. 11, III, da Lei 13.465/2017.

Não poderia ser diferente, considerando a competência constitucional dos municípios para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

Sem prejuízo, além das referências gerais do inc. III do art. 11 da Lei 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização de bens imóveis de domínio da União, a Lei fornece outros elementos que podem ser considerados na avaliação da conveniência do desfazimento dos núcleos urbanos informais (possibilidade de reversibilidade), conforme nova redação dada a dispositivos da Lei 9.636/1998, a saber:

Art. 16-C

[...]

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:



- I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;
- III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;
- IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e
- V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
  - a) drenagem de águas pluviais;
  - b) esgotamento sanitário;
  - c) abastecimento de água potável;
  - d) distribuição de energia elétrica; e
  - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Assim, se há a constatação acerca da impossibilidade de desfazimento da ocupação, nos termos da Lei 13.465/2017, o núcleo urbano informal estará sujeito à regularização fundiária, “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 11, I, da Lei 13.465/2017).

## NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL SITUADO EM ÁREA RURAL

Assimilada a possibilidade de Reurb em áreas rurais, bem como a dispensa de prévia da adoção de providências previstas no art. 42-B da Lei 10.257/2017 (ou melhor: de todas as providências previstas no art. 42-B), é de se aprofundar a reflexão sobre se a regularização passa, em algum momento, pela necessidade de alteração do zoneamento da área em questão ou se os imóveis regularizados manterão, indefinidamente, sua existência em zona rural.

Note-se, a propósito, que, além da titulação dos ocupantes, a Lei 13.465/2017 propõe, entre outras, medidas jurídicas e urbanísticas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (art. 9º da Lei).

Ora, não haveria sentido em se concluir pela necessidade de regularização na esfera do registro de imóveis (inc. VII do art. 28 da Lei 13.465/2017), pela efetivação de melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais (§2º do art. 11 da Lei 13.465/2017), e, contraditoriamente, dispensar-se a regularização do empreendimento no plano do zoneamento municipal.

De fato, constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano (art. 10, II); garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VI e VII); ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (VIII) e concretizar o princípio constitucional da



eficiência na ocupação e no uso do solo (IX).

Neste contexto, não se pode perder de vista que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182 da CF), sendo certo que o plano diretor deve conter não apenas normas que projetem onde poderá se dar o parcelamento, como também várias disposições aplicáveis à cidade já construída (e em contínua evolução), inclusive na parte que se espera regularizar, tudo associado a um sistema de acompanhamento e controle (art. 42 da Lei 10.257/2001).

Assim, a adequação do zoneamento, com todas as possíveis exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade – não como uma condição prévia para a regularização de núcleo específico, mas ensejada por sua deflagração ou por iniciativas voltadas à identificação de núcleos que devam ser regularizados (art.10, I, da Lei 13.465) – guarda pertinência com o objetivo específico da Reurb, de prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, XI, da Lei), que se relaciona com a perspectiva de mapeamento, planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastres (art. 42-A, 42-B, II, da Lei 10.257/2001; art. 35, VII, e 39 da Lei 13.465/2017), bem como de instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (art. 4º, V, f, art. 42-A, V, art. 42-B, V, da Lei 10.257/2001; art. 18 da Lei 13.465/2017), entre outras medidas e políticas a serem desenvolvidas pelos poderes públicos no espaço urbano, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º, da lei 13.465/2017).

Afinal, como impedir que a regularização acabe funcionando como um estímulo à expansão de assentamentos informais, inclusive para as áreas circunvizinhas daquelas que estão sendo regularizadas? Como impedir que essa expansão prossiga também sobre novas áreas de risco? Como evitar que parcelas das pessoas nas áreas regularizadas acabem migrando para novas áreas irregulares, ante a perspectiva de uma eterna regularização?

São questões difíceis, mas parece razoável supor que eventuais respostas passem pela retomada da ideia de planejamento e de reflexão sobre a expansão da cidade formal, a partir da experiência vivida com a cidade informal e o processo de regularização, inclusive considerando a ampliação do perímetro para outros espaços além dos que estão sendo regularizados, revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e demarcação de zonas especiais de interesse social, entre outras medidas.

Uma possibilidade é que os núcleos urbanos informais podem ter entre suas causas a inadequação do perímetro anterior, entre outras anomalias urbanísticas, sociais etc.

Assim, a noção segundo a qual a adoção prévia do rito do art. 42-B não é condição para a regularização, em razão do fato desta não versar sobre planejamento futuro, não afasta a conveniência do Órgão de Execução do Ministério Público abordar a necessidade de adequação do zoneamento, a bem da ordem urbanística.



Por sinal, nada impede que os estudos necessários à regularização do núcleo urbano informal situado em zona rural, que compõem o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária (art. 35 da Lei 13.465/2017), sejam utilizados para a regularização do zoneamento.

## NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO E REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS

Além das questões essencialmente urbanísticas relacionadas à regularização do zoneamento, não é inútil considerar alguns desdobramentos tributários associados à regularização do zoneamento.

Como se sabe, nos termos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, é vedado exigir tributo (ou majorá-lo) sem lei anterior (art. 150, I, da CF; 3º e 9º, I, do CTN) ou no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou (art. 150, II, a e b, da CF; art. 9º, II, do CTN).

Acresce que o zoneamento é um elemento importante e considerado pelo Código Tributário Nacional (CTN) ao tratar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, *verbis*:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, **localizado na zona urbana do Município.**

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal;** observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A **lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana,** constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. [grifo nosso.]

Ou seja, para o CTN, a instituição de zoneamento urbano, urbanizável ou de expansão urbana, por lei formal, é providência necessária à cobrança do IPTU. Nesta linha, já se decidiu que:



**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO.** INCIDE SOBRE A PROPRIEDADE, O DOMÍNIO UTIL OU A POSSE DE BEM IMÓVEL **SITUADO EM ZONA URBANA.** TEM COMO CONTRIBUINTE O PROPRIETARIO, O TITULAR DO DOMÍNIO UTIL, OU O POSSUIDOR A QUALQUER TÍTULO (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ARTS. 32 E 34). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 72638, Relator(a): OSWALDO TRIGUEIRO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1972, DJ 09-06-1972 PP-03709 EMENT VOL-00877-01 PP-00273)

Ação anulatória de débito fiscal - **Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)** - Município de Nova Lima - Natureza do imóvel - Urbano ou Rural - Definição - Lei Municipal - Melhoramentos previstos no artigo 32, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional (CTN) - Inexistência - Honorários advocatícios fixados sobre o valor da causa - Apelação ao qual se nega provimento.

O Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 1966), artigo 32, parágrafo 1º, **outorga à lei a prerrogativa de definir a zona urbana de cada município** e, no intuito de evitar abusos, elenca cinco requisitos, dos quais ao menos dois devem ser comprovadamente promovidos pelo ente público, no que concerne aos melhoramentos mínimos necessários à incorporação do espaço rural pela zona urbana. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0188.17.009834-0/002, Relator(a): Des. (a) Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/03/2020, publicação da súmula em 11/03/2020)

Pois bem. Embora seja possível inferir a necessidade de regularização dos núcleos urbanos informais também no âmbito do zoneamento municipal, como decorrência do texto da Lei 13.465/2017, fato é que a norma nada disse sobre a questão tributária.

Em sede de regulamento, o Decreto 9.310/2018 até buscou dar um tratamento à matéria, dispondo que na “Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais” (§ 14 do art. 3º do Decreto).

Entanto, tratando-se de um Decreto, e um que versou sobre tema não disciplinado na lei, sua validade é bastante questionável, sendo lícito deduzir que a não regularização do zoneamento poderá ensejar questionamentos quanto à exigibilidade de eventual cobrança de IPTU fundada em mero cadastramento de unidades imobiliárias situadas em áreas rurais.

Tal circunstância também indica ser conveniente, sobretudo para o Poder Público municipal, cuidar para que a regularização seja completa, abrangendo não apenas a titulação dos ocupantes do núcleo urbano, como também os ajustes no perímetro urbano e o zoneamento das áreas regularizadas.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS ENVOLVENDO NÚCLEOS URBANOS EM ÁREAS RURAIS

Visando alcançar a plena regularização de núcleos urbanos informais em áreas rurais e considerando a competência constitucional dos municípios para a ordenação do território urbano, é interessante que o Órgão de Execução do Ministério Público adote cuidados específicos:

1. Documentar nos autos a existência do núcleo urbano informal consolidado, além das outras exigências da Lei 13.465/2017;
2. Na eventualidade de solução negociada, contemplar a participação do município, senão como compromissário, como interveniente, reconhecendo a irreversibilidade do núcleo urbano informal;
3. Buscar, além da titulação dos ocupantes, a adequação do zoneamento do núcleo urbano, com os respectivos ajustes no perímetro urbano e no zoneamento das áreas regularizadas;
4. Na eventualidade de promoção de ação civil pública, demandar o município para apuração das respectivas responsabilidades quanto à regularização em seu mais amplo espectro, bem como para sua submissão à coisa julgada, nos termos do art. 506 do CPC, abrangendo todas as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, inclusive para a alteração do zoneamento urbano.

### 3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e em atenção à consulta formulada pelo Órgão de Execução da Comarca de Varginha, conclui-se pela possibilidade de regularização fundiária de núcleos urbanos informais situados em área rural, uma vez constatada a existência de núcleo urbano informal consolidado, entendido como de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias, sem prejuízo da adequação do zoneamento municipal, não restrita à área do núcleo urbano informal.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 29 de junho de 2021.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

