

3.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7152892

ELABORAÇÃO E CUSTEIO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S)

Referência: PAAF SEI nº 19.16.2167.0044238/2024-04 (Inquérito Civil MPMG nº 02.16.0097.0008385/2022-86)

Assunto: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S). Elaboração e custeio do projeto de REURB-S e implantação de infraestrutura. Responsabilidade do ente municipal. Faculdade dos beneficiários da REURB-S - exceção prevista no art. 33, § 2º, da lei 13.465/2017. Direito à gratuidade das custas e emolumentos perante o cartório de registro de imóveis. Contratos onerosos firmados pela associação com beneficiários da REURB-S. Repasse dos custos da REURB. Ausência de prévia cientificação dos beneficiários acerca da natureza facultativa da obrigação. Violação dos direitos à informação e da proteção contra as práticas abusivas. Parceria entre município e particular para realização de REURB-S que privilegia determinado particular, prestador do serviço de regularização fundiária, em detrimento da legalidade, da imparcialidade e da impessoalidade da administração pública. Possibilidade de configuração de atos de improbidade administrativa. Cobrança de custeio de regularização em núcleo urbano informal



de baixa renda. Possibilidade de fragmentação da REURB, com comprometimento da inclusão do núcleo urbano à cidade formal. Irregularidade. Enriquecimento ilícito. Responsabilização civil. Dever de ressarcimento aos consumidores lesados.

1. OBJETO

Instaurou-se procedimento para apurar notícia de que o Município de Conceição dos Ouros, em parceria firmada com o Instituto Cidade Legal para a condução de processo de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) prevista no Decreto Municipal nº 2.235, de 19 de agosto de 2022, teria visado a isenção de ônus patrimoniais ao primeiro e ao enriquecimento do segundo, inclusive induzido os beneficiários da Reurb a erro ao celebrar com estes contratos onerosos de repasse dos custos do procedimento de regularização sem prévia cientificação acerca da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio.

Constatou-se a existência de contratos onerosos de prestação de serviços firmados entre o Instituto Cidade Legal, associação sem fins lucrativos, e moradores dos imóveis objeto de regularização fundiária, pelos quais os ocupantes dos núcleos de baixa renda deveriam arcar com os custos do procedimento de regularização (IDs 5077521, f. 7/13; 5077538, f. 1/20; 5077606, f. 1/18).

A demanda ensejou a remessa dos autos pelo Promotor de Justiça Sérgio Brito Ferreira, da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Cachoeira de Minas, para a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU), para fins de ciência dos atos envolvendo o Município e o Instituto Cidade Legal, de repasse dos custos do procedimento de regularização fundiária de interesse social, sem prévia cientificação de seus beneficiários acerca da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio, conduta que estaria sendo promovida também em outros municípios mineiros, de modo que eventuais orientações possam ser expedidas por este Órgão de apoio aos Órgãos de execução do Ministério Público para a adoção de providências cabíveis, conforme se verifica a seguir:

Considerando que, nas redes sociais do Instituto Cidade Legal (Facebook), há informações no sentido de que a empresa, que se denomina como associação civil, está praticando atos, em outros municípios, com o mesmo conteúdo dos que serão investigados pela Promotoria de Justiça, a Secretaria da Promotoria de Justiça fica orientada a remeter cópia integral dos autos ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e da Habitação e Urbanismo para que, eventualmente, analise o caso e verifique a necessidade de que as demais Promotorias de Justiça sejam orientadas a adotar providências em razão das ilicitudes supostamente ocorridas (ID 5077634, f. 14).

2. ANÁLISE

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e, entre suas diretrizes, figuram a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Por sua vez, ao dispor sobre as modalidades de regularização fundiária, a Lei Federal 13.465/2017 estabeleceu que a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, será a Reurb-S (art. 13, I, da Lei), na qual caberá ao Município a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária (art. 33, § 1º, I, da Lei), sendo facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seus imóveis, inclusive as obras de infraestrutura essencial (art. 33, §2º, da Lei).

Como se vê, a Lei 13.465/2017 é clara quanto às responsabilidades pelo custeio da regularização fundiária.

Para além da regra geral de custeio pelo ente municipal, é certo que o processo de regularização fundiária por interesse social também engloba o reconhecimento do direito à gratuidade de diversas custas e emolumentos perante o Cartório de Registro de Imóveis, especificados no art. 13, § 1º da Lei 13.465/2017.

Não obstante, no caso em análise, o Instituto Cidade Legal celebrou contratos onerosos de prestação de serviços com os beneficiários de regularização de interesse social, transferindo-lhes os custos do procedimento de regularização, não havendo nos autos notícia de que haja diligenciado para informá-los previamente acerca da natureza facultativa da obrigação, bem como do direito à gratuidade das custas e emolumentos de que dispõem, lesando, pois, a boa-fé objetiva dos beneficiários hipossuficientes, em sua maioria pessoas simples e de pouca instrução, induzindo-os a erro e obtendo evidente enriquecimento ilícito (ID 5077521, f. 18/19).

Como se sabe, deixar de informar o consumidor sobre uma vantagem, como a isenção de custos por um determinado serviço ou produto, pode ser considerada uma prática abusiva. Isso porque o consumidor tem o direito de ser informado adequadamente sobre os produtos e serviços que está adquirindo, incluindo todas as suas vantagens e desvantagens, sendo certo que, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, “a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço” (art. 37, § 3º, do CDC).

No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é a principal lei que protege os direitos dos consumidores, e o inciso IV do seu artigo 39 também enumera como prática abusiva a de prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista seu conhecimento ou condição social, entre outros fatores, para impingir-lhe seus produtos ou serviços.

Portanto, a omissão de informações sobre a isenção de custos deve ser considerada uma violação dos direitos dos consumidores à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (art. 6º, III,

do CDC) e à proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (art. 6º, IV, do CDC).

É importante ressaltar que as práticas abusivas são ilegais e podem resultar em sanções civis e até mesmo penais, dependendo da gravidade do caso (vide, a propósito, o art. 66 do CDC).

Por sua vez, o Município de Conceição dos Ouros concorreu com o Instituto Cidade Legal para a imposição de custos das regularizações para a população de baixa renda, em violação do previsto na Lei 13.465/2017, ao beneficiá-lo com a cessão gratuita de uma sala de propriedade da municipalidade, na Rodoviária Municipal, e ao divulgar publicamente que a atuação do Instituto Cidade Legal seria fruto de parceria firmada com o Poder Público municipal ([link para vídeo](#)).

Com sua ação, o Município também violou os princípios e deveres da administração pública de imparcialidade, legalidade e moralidade, ao privilegiar e apoiar a contratação do Instituto Cidade Legal para a realização de um serviço público, de regularização de interesse social dos núcleos urbanos informais que identificou em seu território, via Decreto Municipal 2.235/2022, frustrando o caráter concorrencial que deveria revestir todos os atos do Município tendentes à seleção do responsável pela regularização fundiária, com isso atuando em benefício direto do referido Instituto, fatos que, em tese, podem até configurar atos de improbidade administrativa.

A propósito da frustração da competitividade, já decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais pela suspensão de processo de licitação por indícios de direcionamento do certame em favor de determinado particular:

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. **LICITAÇÃO**. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇO. **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E/OU ESPECÍFICO (REURB) EM ÁREAS URBANAS OU URBANIZADAS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME. INEXISTÊNCIA DE COMPETITIVIDADE**. POTENCIAL RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO EM CASO DE PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO LIMINAR DO PREGÃO PRESENCIAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Submete-se a referendo desta Câmara, em cumprimento ao art. 95, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 264, § 1º, do RITCMG, a decisão monocrática por meio da qual se defere a medida cautelar pleiteada pela denunciante a fim de determinar a suspensão liminar do Pregão Presencial, na fase em que se encontra. (TCEMG; Den 1144625; Segunda Câmara; Rel. Cons. José Alves Viana; Julg. 18/04/2023; Publ. 26/04/2023) [grifo nosso].

Adicione-se que o contrato firmado pelo Instituto Cidade Legal sequer propõe a regularização plena dos núcleos urbanos informais, já que exclui do processo de regularização a implantação (e custos) de infraestrutura (Cláusula 2 do contrato padrão praticado pelo Instituto, ID 5077521, p. 7), providência que corresponde a uma

necessidade comum e fundamental nos casos de regularização fundiária urbana, que deve incluir, além das medidas jurídicas, também as urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, conforme previsão expressa do art. 9º da Lei 13.465/2017.

Com efeito, as medidas urbanísticas, em particular, dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, o que inclui, ressalvados os casos em que toda a infraestrutura essencial já esteja instalada no núcleo urbano informal consolidado, a implantação de infraestrutura essencial, como esgotamento sanitário, fornecimento de energia e de água, além da realocação de moradias que estejam situadas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, cuja identificação e compromisso de correção são condições para a aprovação da regularização fundiária e emissão da Certidão de Regularização Fundiária, na forma dos artigos 13, § 7º, 33, § 1º, 35, IX e X, 36, VII e VIII, e § 1º, 37 e 39, todos da Lei 13.465/2017:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

[...]

§ 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, **é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.**

[...]

Art. 33. Instaurada a Reurb, **compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.**

§ 1º **A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:** (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - **na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;** (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

[...]

Art. 35. **O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:**

[...]



VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - **cronograma** físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de **compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.**

[...]

Art. 36. **O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:**

[...]

VII - das **medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações**, quando necessárias;

VIII - **das obras de infraestrutura essencial**, quando necessárias;

[...]

§ 1º Para fins desta Lei, **considera-se infraestrutura essencial** os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

[...]

Art. 37. **Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados.** (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

[...]



Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Portanto, a implantação de infraestrutura é uma parte crucial do processo de regularização fundiária urbana, conforme previsto na Lei 13.465/2017.

Mas não é só.

A cobrança de custos de ocupantes de núcleos urbanos informais de baixa renda, com a adesão de apenas uma parcela dos ocupantes com condições de arcar com os valores cobrados, pode, de fato, acarretar regularizações incompletas e fragmentadas, quando a regularização urbana não deveria ser um processo que ocorre de maneira isolada, mas sim um processo coletivo, capaz de envolver todo o núcleo urbano.

Isso compromete a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano em todas as dimensões referidas na Lei, incluindo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

De fato, quando apenas uma parte dos ocupantes consegue arcar com os custos da regularização, isso pode resultar em uma situação na qual extensas partes dos núcleos urbanos permanecerão sem regularização, mesmo após a tramitação do processo de Reurb, acentuando as disparidades dentro do próprio núcleo urbano, com algumas áreas regularizadas e outras não, perpetuando a vulnerabilidade social e econômica dos ocupantes que não conseguiram arcar com os custos da regularização e dificultando sua integração à cidade formal.

Portanto, é fundamental que as políticas de regularização urbana levem em consideração a capacidade de pagamento dos ocupantes e busquem estratégias para garantir que todos os ocupantes tenham a oportunidade de regularizar sua situação.

A regularização urbana completa e inclusiva é essencial para garantir o direito à cidade sustentável para todos os ocupantes e para promover o desenvolvimento urbano sustentável. Por isso, em se tratando de regularização de interesse social, é um processo que deve ser conduzido com o apoio e a participação ativa do Poder Público, garantindo que todos tenham acesso a uma moradia digna e a uma cidade justa e inclusiva.



3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, é possível concluir que:

- a. A responsabilidade pela elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura essencial na Reurb-S, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, cabe, via de regra, ao Poder Público municipal, nos termos do art. 33, § 1º, I, da Lei Federal nº 13.465/2017, sendo que o § 2º do art. 33 da Lei 13.465/2017 prevê como faculdade dos beneficiários o custeio do projeto de regularização e de obras de infraestrutura essencial.
- b. O Instituto Cidade Legal celebrou contratos onerosos com os beneficiários da regularização fundiária de interesse social, transferindo-lhes os custos associados à regularização fundiária, mas sem informá-los previamente acerca das responsabilidades do Município no custeio da Reurb-S e da natureza facultativa da assunção da obrigação de custeio, bem como do direito de que dispõem à gratuidade das custas e emolumentos, com isso violando a boa-fé objetiva dos beneficiários hipossuficientes e o direito à informação, induzindo-os a erro, o que configura prática abusiva, violando o Código de Defesa do Consumidor e ensejando enriquecimento ilícito, passível de responsabilização civil para ressarcimento à coletividade lesada.
- c. Os privilégios concedidos pelo Município de Conceição dos Ouros ao Instituto Cidade Legal, favorecido como responsável pela regularização em parceria com o Município, sem a realização de licitação, violam os princípios da administração pública, como impessoalidade, legalidade, moralidade e isonomia.
- d. A cobrança de custos de regularização da população de baixa renda impede que parte dos moradores regularize seus imóveis, acentuando a exclusão social, acarretando a fragmentação da regularização no núcleo urbano informal e perpetuando a segregação urbana, que impede a integração do núcleo urbano informal ao tecido urbano, comprometendo o desenvolvimento urbano como um todo.
- e. O contrato firmado com o Instituto Cidade Legal exclui a implantação de infraestrutura essencial do processo de regularização, o que contraria a noção de regularização fundiária plena, quando a infraestrutura é parte crucial da regularização fundiária urbana, conforme previsto na Lei 13.465/2017.
- f. Constatadas as irregularidades referidas nesta Informação Técnico-Jurídica, é cabível a propositura de Ação Civil Pública pelo Ministério Público para fins de responsabilização civil do ente municipal e do particular, prestador de serviço de regularização fundiária, objetivando ao respeito à ordem jurídica e ao ressarcimento de prejuízos dos beneficiários da Reurb-S, inclusive deduzindo pretensões voltadas a:
 - f.1. Suspender e declarar nulos os contratos firmados com o Instituto Cidade Legal e devolver os valores pagos pelos beneficiários.
 - f.2. Arcar, o Município, com os custos da regularização, inclusive com a implantação da infraestrutura essencial, garantindo o acesso dos beneficiários a serviços básicos como água, luz, esgoto e drenagem.

- f.3. Realizar licitação, pelo Município, para a escolha da entidade responsável pela regularização fundiária, assegurando o caráter competitivo e transparente do processo.
- f.4. Responsabilizar agentes públicos e terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, pela prática de atos de improbidade, se acaso constatados.

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, 3 de abril de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo

