



REVISÃO DO  
**PLANO  
DIRETOR**  
PALMAS - TOCANTINS

**LEITURA TÉCNICA  
CONCEITOS E ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO  
FUNDIÁRIA INCIDENTE**

**ANEXO 009**

EIXO - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Instituto Municipal de  
**Planejamento Urbano  
de Palmas**



## CONCEITOS E ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA INCIDENTE

<b>ITEM/SUB-ITEM:</b> REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	
<b>TÍTULO DO DADO:</b> Conceitos e análise da legislação fundiária incidente	
<b>TÉCNICO/TÉCNICOS:</b> Lúcio M. Cavalcante Pinto	<b>EIXO TEMÁTICO:</b> Desenvolvimento Territorial

### INTRODUÇÃO DO DADO:

Em 2012 a Prefeitura de Palmas concluiu o seu Plano de Regularização Fundiária Sustentável – PRFS, onde foi realizado um diagnóstico bastante aprofundado da questão fundiária em Palmas.

O plano foi elaborado por uma equipe local de técnicos da própria prefeitura e contou com a assessoria de uma equipe multidisciplinar especializada na política de regularização fundiária e foi realizado em diferentes momentos – reuniões técnicas, coleta de informações, reuniões comunitárias, visita *in loco* às áreas irregulares, aplicação de questionário socioeconômico, audiências públicas, etc.

Para a introdução do assunto na discussão do processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas, segue o texto abaixo que apresenta uma série de conceitos sobre regularização fundiária e a identificação e análise da legislação fundiária incidente.

## DADOS:

### Texto 1: Conceitos e análise da legislação fundiária incidente

“Para efeito da análise proposta é necessário destacar o conceito de regularização fundiária, propõe-se abarcar os conceitos abaixo descritos:

*Lei 11.977/09 Programa Minha Casa Minha Vida:*

*Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

*Plano Diretor do Município de Palmas – Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008, artigo 116.*

**LXV** – *Regularização Fundiária* – é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

O debate precípua para a efetivação prática do Plano de Regularização deverá tratar do respeito incondicional ao princípio urbanístico da coesão dinâmica das normas urbanísticas, ou seja, a profunda análise

sistemática das normas urbanísticas do município e a pontuação das contraposições, é uma medida primordial.

O Plano Diretor de Palmas no seu artigo 12, define os objetivos e dispõe, nos incisos III e IX, sobre a promoção da regularização fundiária para atender a população de baixa renda, prevê, neste mesmo artigo, a criação em caráter permanente da Comissão de Regularização Fundiária. Outro aspecto fundamental é o fato do inciso V, do artigo em comento, assegurar o cumprimento da função social da propriedade e coibir o uso especulativo do imóvel urbano.

O Plano Diretor confere no artigo 100, as diretrizes para a Regularização Fundiária em Palmas, neste sentido dispõe que:

*Art. 100. O município deverá promover a regularização fundiária nos assentamentos consolidados, seja pela infraestrutura já instalada ou pela característica permanente das construções existentes que, na data de aprovação desta Lei, estiverem ocupados por população de baixa renda, conforme análise de viabilidade técnica e urbanística.*

Com base na caracterização e análise da situação fundiária de Palmas o Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas, poderá fazer uso dos instrumentos da legislação fundiária, a saber: Lei de Parcelamento do Solo Urbano e suas atualizações; Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo; Desapropriação; Usucapião especial urbana; Zonas Especiais de Interesse Social; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, bem como deverá oferecer assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Entre os loteamentos clandestinos e irregulares, identificados pelo diagnóstico realizado, um dos caminhos encontrados é sustentação dos procedimentos na Lei Federal nº 6.766, de 1979, que regula o parcelamento do solo urbano, especificamente no seu conceito vago de “urbanização

específica", condição que possibilita a administração de situações específicas, quebra da regra da exigência do lote mínimo de 125 m<sup>2</sup>.

Outro caminho de igual efeito se respalda na lei 9.785 de 29 de janeiro de 1.999 que insere na lei de parcelamento do solo o artigo 53.-A a respeito do tratamento diferenciado aos parcelamentos vinculados a planos e programas habitacionais de iniciativa das prefeituras municipais, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

Os processos de regularização fundiária devem se preocupar em centrar na garantia ao exercício do direito de moradia, portanto, com o olhar na ampliação do marco legal que versa sobre o tema, tratado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, por redação dada pela EC. Nº 26/2002, que assegura a moradia como Direito Fundamental. Condição esta, que pode acontecer com legalização através do título de propriedade ou da concessão, seguido do registro imobiliário, propósitos voltados à melhoria do ambiente urbano do assentamento e focada na sustentabilidade do assentamento humano.

Outra maneira de regularização fundiária se dá pelo instrumento claramente identificado como Zonas Especiais de Interesse Social, as chamadas ZEIS, assim, no contexto do zoneamento geral, reconhecem como legal esta forma de ocupação do solo urbano. O Plano Diretor de Palmas, Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2008, institui as ZEIS e permite o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos por lei específica.

Neste viés, pela constatação das ocupações diagnosticadas estarem consolidadas em áreas públicas de pequenas dimensões e baixa densidade demográfica, identifica-se como documento mais adequado para a maioria dos locais a outorga pelo Poder Público da CDRU de forma individual, por se tratar de um dispositivo célere.

Para melhores esclarecimentos se resgata o conceito da CDRU sob a visão de alguns doutrinadores:

*“Concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins*

*específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. ” (Meirelles, 2008).*

*“Contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado. ” (Mello, 2008).*

Este tipo de concessão confere direitos perenes, permite a revogação, por interesse público e resguarda o direito à indenização do edificado. O instituto se encontra definido no artigo 7º do Decreto-Lei Federal de nº 271 de 28 de fevereiro de 1967 (abaixo), deixando claro que não se transfere a propriedade ao beneficiário, mas sim, o uso de um bem público para a realização de um determinado fim, ou seja, o domínio útil, estabelecido por instrumento público ou particular (contrato, escritura ou termo administrativo), nunca perpétuo.

*Art. 7o É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.*

*§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.*

*§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os*

*fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.*

*§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.*

*§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.*

Portanto, é um direito real, fundamentado pelo Código Civil Pátrio – Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, artigo 1.225, inciso XII, inserido pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2007, com as suas peculiaridades, a saber: oponibilidade “erga omnes”; direito de seqüela e a inscrição no registro imobiliário.

A extinção da CDRU se dá pelo transcurso do prazo pelo qual foi estipulada, quando tratar-se de concessão por tempo determinado; ou pela ocorrência de condição resolutiva contratualmente prevista; ou pelo descumprimento da finalidade; ou pela morte do concessionário sem herdeiros, ou pelo perecimento do objeto; ou pela consolidação ou confusão entre a concedente e o concessionário.

A Lei 11.481 de 31 de maio de 2007, que alterou a redação do artigo 17 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, especifica que para a aplicação deste instituto há necessidade de autorização legislativa, quanto aos bens públicos de uso comum ou especial, artigo 100 do Código Civil – Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, relativa à desafetação da área. Esta condição não se aplica aos bens dominicais, artigo 101 do Código Civil – Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

- *Bens de Uso Comum do Povo: destinados ao uso coletivo, são bens inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados;*
- *Bens de Uso Especial: são compostos pelos edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimentos da Administração Pública e suas autarquias;*
- *Bens Dominicais: não apresentam destinação pública pré-definida, ou seja, são os bens disponíveis que compõem o patrimônio do ente público e, assim, poderão ser utilizados por terceiros para satisfação de interesses públicos.*

As classificações dadas acima se fundam na afetação dos bens, que segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como desafetação é a sua retirada do referido destino”.

Porém, o instituto em pauta dispensa o processo licitatório em caso de alienação gratuita ou onerosa e da concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais ou comerciais. A referida dispensa está vinculada a imóveis destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

Os bens de uso comum do povo e os bens especiais são inalienáveis, enquanto estiverem afetados a tais destinos, não podem ter seu destino restringido ao particular exclusivamente, estão fora do comércio. Poderão, no entanto, ser alienáveis desde que desafetados, passando a categoria dos bens dominicais.

Neste particular, a desafetação, dependerá de lei ou de ato do executivo, consiste na retirada do bem da destinação que se lhe atribuíra. Para requerer a mudança de destino de áreas públicas comuns e especiais o executivo municipal poderá fundamentar o pedido no inciso I do artigo 20. e IV do artigo 22 da Lei Complementar 155 – Plano Diretor de Palmas, *ipsis literis*:

*Art. 20. Para atender ao estabelecido neste Plano Diretor, visando à garantia da compatibilidade na instalação dos usos, quanto à adequação ao sistema viário instalado, à proteção dos recursos naturais e ao bem-estar dos moradores, a atual Legislação de Uso e Ocupação do Solo Urbano deverá ser revisada, atendendo, no mínimo, às seguintes diretrizes:*

*I - a flexibilização na admissão de usos, buscando a humanização dos espaços;*

...

*Art. 22. O ordenamento do solo urbano do município estabelecerá a prioridade de ocupação das quadras inseridas nas Áreas Estruturantes, dispostas no art. 22 desta Lei, de forma a garantir:*

...

*IV - a localização prioritária das Áreas Especiais de Habitação de Interesse Social próxima do mercado de trabalho e dos eixos de transporte coletivo.*

No caso das áreas públicas da classe dos bens dominicais ocupadas por população de baixa renda, para promover a outorga da concessão de direito real de uso é necessário uma lei municipal autorizando a aplicação deste instrumento de forma onerosa ou gratuita. No caso da cidade de Palmas foi instituída em 29 de abril de 2002 a Lei 1.106 que autoriza o executivo municipal a celebrar contratos de concessão de área pública como direito real resolúvel para fins específicos de urbanização e utilização de interesse social.

Cabe ressaltar que a concessão, objeto do instituto em pauta, é transferível por ato inter-vivos ou causa mortis e vinculada a uma área nunca superior a 150 m<sup>2</sup>.

Ao tratar da alienação onerosa ou gratuita o tema é remetido às questões contratuais de regime jurídico das Leis Cíveis (Direito Privado), a exceção do disposto na Lei Federal n. 8.666/93 que exige, em regra,

autorização legislativa, avaliação prévia e licitação para a celebração deste contrato. Mas conforme debatido anteriormente, à regra existe exceção na própria lei, para realização de programas de regularização fundiária, destinado à baixa renda, há dispensa do requisito licitatório.

Este tipo de procedimento gera títulos individuais e a transferência da propriedade se consuma com o respectivo registro, e após este ato, o Poder Público transmitente não pode interferir na gestão do imóvel trespessado. Situação que equivale dizer, que o proprietário passa a dominar todos os poderes inerentes à propriedade, quais sejam, uso, gozo e fruição.

Em relação à Regularização Fundiária das Áreas Verdes ocupadas e consolidadas, trazidas à colação e debatidas exaustivamente durante o Plano, destaca-se o Parecer da Dr<sup>a</sup> Luciana Bedeschi – OAB/SP 157.484 – Assessora Jurídica do Programa Direito à Cidade do Instituto Pólis, emitido em 29 de outubro de 2009, anexado ao presente produto, o qual especifica o seguinte entendimento:

*“E, ainda em atenção ao princípio da coesão das normas, em relação ao Plano Diretor, nosso entendimento é que, para aplicação integral do artigo 100 do Plano Diretor, deve haver uma correta classificação das áreas verdes urbanas a serem protegidas, atendidos os critérios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O mesmo entendimento vale para as Zonas Especiais de Interesse Ambiental.*

*Sendo às áreas verdes urbanas entendidas como Espaços Territoriais Especialmente Protegidos importa haver uma clara classificação em categorias para assim determinar e distinguir quais destes espaços merecerem um regime de uso mais restrito. Valemo-nos do entendimento de José Afonso da Silva para quem: “Nem todo Espaço Territorial Protegido se confunde com Unidades de Conservação, mas estas são também Espaços Especialmente Protegidos. Não é fácil, porém,*

*diante da legislação em vigor, dizer quando é que um Espaço Territorial Especialmente Protegido deve ser considerado uma Unidade de Conservação. O máximo que se pode dizer é que um Espaço Territorial se converte numa Unidade de Conservação quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restrito e mais determinado. ”*

*Portanto, vale dizer que o artigo 100, em especial a parte final de seu parágrafo único, depende de regulamentação até que possa ser aplicado – e interpretado conforme a Constituição Federal, eis que ainda não é, pois, o parágrafo não trata, assim como a legislação assessoria, de classificar o que são áreas especiais de interesse ambiental e atribuir graus de maior ou menor restrição. ”*

Em sede de Conclusão relata:

*“É factível a regularização fundiária de áreas públicas no Município de Palmas. Tanto em matéria urbanística como em material ambiental, o município conta com diversos mecanismos, aqui citados, de que pode ser valer, de forma responsável, para garantir a garantia da posse e a integração social e cultural das áreas regularizadas. Neste sentido, o Plano de Regularização fundiária pode acrescentar novas Zonas Especiais de Interesse Social, assim como determinar estudos ambientais e programas de educação ambiental em áreas sobrepostas ocupadas às Zonas Especiais de Interesse Ambiental. Entretanto, como já entendido neste parecer, as ZEIAS carecem de classificação de usos segundo determina o Sistema*

*Nacional de Unidades de Conservação, como já exposto.*

*Por fim, e para o atendimento do Princípio da Coesão das Normas Urbanísticas, pode o Município ainda revisar seu Plano Diretor de modo a harmonizar interesses sociais protegidos constitucionalmente, quais sejam meio ambiente equilibrado e direito à Cidade e à moradia, caso entenda que tais direitos estejam em via de colisão."*

Para a análise e interpretação da legislação que trata do urbanismo elaboramos três quadros explicativos: o primeiro estabelece o tratamento da Constituição Federal em relação ao tema de Direito Urbanístico; o segundo especifica o quadro das leis relacionadas à regularização fundiária, na esfera das leis federais, estaduais e do município de Palmas, e finalmente um quadro sobre os instrumentos aplicáveis no Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas.

## ANÁLISE JURÍDICA

### Quadro resumo das Disposições Constitucionais

FUNDAMENTOS	Texto Constitucional
<b>1. Organização político administrativa</b>	- Art. 1º: O Brasil se constitui em uma república federativa, composta pela União, pelos Estados-membros, pelos Municípios e Distrito Federal e se intitula Estado Democrático de Direito.
<b>2. Princípios de organização política</b>	- Art. 1º, 3º: O Brasil tem como princípios de organização política a autonomia dos entes federativos, a indissolubilidade da federação e a redução das desigualdades regionais.
<b>3. Princípios e Objetivos Fundamentais da</b>	- Além dos princípios de organização política, faz-se necessário dispor sobre os princípios e objetivos da República Federativa Brasileira, os quais condicionam a

<b>República</b>	<p>aplicação e interpretação de todas as normas constitucionais. Dentre os princípios fundamentais destacam-se a cidadania (art. 1º, II); a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Já dentre os objetivos, nos dizem respeito a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV); direito a moradia (art.6º).</p>	
<b>4. Entidades territoriais</b>	<p>- Art. 18: São entidades territoriais autônomas a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. A Constituição prevê, ainda, entidades territoriais vinculadas à União, denominadas territórios (hoje não há nenhum território) e subdivisões territoriais nos municípios, sem qualquer autonomia, denominadas distritos (art. 30, IV).</p>	
<p><b>5. Distribuição de competências</b> A federação brasileira é composta por três tipos de entes políticos: a União, os Estados e os Municípios. À União se reservou o direito de legislar de forma geral sobre o direito urbanístico, restando aos estados-</p>	<b>União</b>	<p>- Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX); - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX); - Legislar sobre desapropriação (art. 22, II).</p>
	<b>Estados</b> (competências concorrentes com a União - a União estabelece normas gerais e	<p>- Legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I); - Legislar sobre a proteção ao meio ambiente e sobre o controle da poluição, art. 24, VI). - No caso específico brasileiro, a União cuidou de editar importante norma</p>

<p>membros a os estados as sobre direito urbanístico, de caráter geral (Lei 10.257/01). Contudo, o texto geral tratou de uma gama de questões, não deixando muito espaço para a legislação suplementar pelos Estados. Contudo, deixou-se amplo espectro para a legislação de competência municipal, como os planos diretores e as leis específicas necessárias para a aplicação dos instrumentos de política urbana.</p>	<p>a os estados as pormenorizam)</p>	<p>geral (Lei 10.257/01). Contudo, o texto geral tratou de uma gama de questões, não deixando muito espaço para a legislação suplementar pelos Estados. Contudo, deixou-se amplo espectro para a legislação de competência municipal, como os planos diretores e as leis específicas necessárias para a aplicação dos instrumentos de política urbana.</p>
<p>elaboração de leis específicas e dos planos diretores. Nota-se, contudo, que a despeito da divisão da competência legislativa, a competência para a proteção do meio ambiente é dever de todos os entes. Quanto ao ordenamento do</p>	<p><b>Municípios</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I);</li> <li>- Suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II);</li> <li>- Promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII);</li> <li>- Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;</li> </ul>
<p>solo, propriamente dito, ficou sob a competência</p>	<p><b>Distrito Federal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Distrito Federal cumula as competências estaduais e municipais (art. 32);</li> </ul>
<p>municipal, a ser exercida conforme diretrizes da lei federal (Estatuto da Cidade).</p>	<p><b>Competências comuns</b> (os entes a exercem de forma paralela /concomitante)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger os documentos e as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III);</li> <li>- Proteger o meio ambiente e</li> </ul>

		<p>combater a poluição (art. 23, VI);</p> <p>- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX);</p>
<b>6. Direito de propriedade</b>	- O direito de propriedade é garantido pela Constituição como direito fundamental (art. 5º, XXII), mas a própria Constituição determina que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII);	
<b>7. Intervenção estatal ou formas de regulação do mercado de solo</b>	<p>- A desapropriação se dará nas hipóteses de utilidade e necessidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, salvo nos casos previstos na Constituição (art. 5º, XXIV). A ressalva diz respeito aos casos de desapropriação-sanção (por interesse social), cabíveis para compelir o proprietário a promover o uso da propriedade em conformidade com a sua função social. Nesses casos, poderá haver desapropriação com indenização ulterior em títulos da dívida pública (art. 182, parágrafo 4º, III – desapropriação para fins urbanísticos e art. 184, caput – desapropriação para fins de reforma agrária);</p> <p>- Outra forma de intervenção estatal na propriedade privada é o parcelamento, utilização ou edificação compulsórios, tendentes a obrigar o proprietário a fazer uso do imóvel e não usá-lo para meros fins especulativos (art. 182, parágrafo 4º, I);</p> <p>- A Constituição também prevê a servidão administrativa, que é uma modalidade de restrição ao uso pleno da propriedade, justificada pela necessidade pública de utilização do bem privado. Ela está prevista implicitamente no texto constitucional, mas contém previsão expressa na legislação infraconstitucional (ex: Decreto-lei 3.365/41, art. 40). A</p>	

	<p>servidão somente é indenizada se resultar em perda patrimonial relevante.</p> <p>- A requisição é outra modalidade de intervenção na propriedade. É justificada pela necessidade de uso do bem particular em virtude de iminente perigo público (art. 5º, XXV). Só há indenização nesse caso se houver dano ao bem utilizado. A doutrina ainda admite modalidade de intervenção na propriedade, com lastro no art. 5º, XXV. Trata-se da ocupação temporária, cabível em casos de utilidade pública de imóvel, para o depósito de matérias e equipamentos destinados a obras públicas. Essa restrição seria indenizável.</p> <p>- Há ainda uma modalidade de intervenção mais drástica, denominada expropriação, na qual o proprietário perderá o imóvel em proveito do Estado, sem qualquer indenização. Ela é cabível em relação a imóveis utilizados para fins de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Trata-se de verdadeiro confisco, justificado pela utilização criminosa da propriedade (art. 243);</p>
<p><b>8. Normas sobre planejamento</b></p>	<p>O planejamento público, no que tange o tema do direito urbanístico, pode ser tratado em três aspectos: planejamento orçamentário, o planejamento econômico e o planejamento territorial.</p> <p>- O planejamento orçamentário é obrigatório para os entes público e é realizado por meio das leis orçamentárias (Lei do Orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual – art. 165). Através dessas leis, os entes organizam e preveem suas receitas e despesas, de modo a deixá-las equilibradas. No que nos afeta, é importante registrar que essas leis disciplinam o aporte de recursos públicos, por meio do qual se averiguam as prioridades estatais.</p> <p>- O planejamento econômico, ao lado do incentivo e</p>

da fiscalização, compõe o rol das ferramentas de intervenção e regulação da atividade econômica no país. O planejamento é obrigatório para o setor público (empresas públicas que atuam na esfera privada) e indicativo para o setor privado (art. 174). O planejamento diz respeito, no que pertence ao nosso tema, à adequada distribuição da atividade econômica no território. Com ele é possível organizar a atividade produtiva, desconcentrando os respectivos impactos socioambientais e distribuindo a riqueza no território nacional.

- O planejamento territorial, propriamente dito, trata da organização do espaço urbano, de modo a propiciar melhores condições de vida para a população. Trata-se de competência municipal (art. 30, VIII), que deve ser exercida conforme diretrizes traçadas pela União (art. 21, XX). Nos termos da Constituição, o planejamento urbano é um dos instrumentos da política urbana (art. 182, caput), que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. O planejamento é uma das diretrizes de política previstas no Estatuto da Cidade, lei federal que dita normas gerais sobre políticas urbanas. Por meio do planejamento, os municípios organizam o desenvolvimento das cidades, distribuem espacialmente a população e as atividades econômicas, de modo a corrigir distorções de crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. A principal ferramenta de planejamento urbano é o plano diretor, cujas prescrições (prioridades e diretrizes) deverão ser carregadas às leis orçamentárias (art. 49 do Estatuto da Cidade).

### 1.1 Quadro de leis relacionadas à regularização fundiária

<b>INSTRUMENTO LEGAL</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>ASSUNTO</b>
<b>Lei de Introdução ao Código Civil</b>	Artigo 5º	Serão atendidos os fins sociais e às exigências do bem comum na aplicação da lei
<b>Declaração Universal dos Direitos do Homem</b>	Artigo 25.	Assegura ao ser humano o Direito à Moradia
<b>EC 26/2002 – Constituição Federal</b>	Artigo 6º	Assegura a moradia como Direito Fundamental
<b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>	Artigo 182., § 2º	Função social da propriedade urbana
<b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>	Artigo 183., § 1º	Assegura a concessão de uso de imóvel para moradia ao homem ou à mulher, ou a ambos
<b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>	Artigo 23., incisos I, IX e X	Estabelece a competência administrativa comum da União dos Estados e dos Municípios para promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais, saneamento básico e a integração social dos setores desfavorecidos
<b>Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2.001</b>	Artigo 2º, inciso IV	Estabelece os objetivos para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e entre as diretrizes gerais trata da regularização fundiária

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
		sustentável
<b>Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2.001</b>	Artigo 4º, inciso V, alínea q	Estabelece os institutos jurídicos e políticos utilizados pela lei entre eles a regularização fundiária
<b>Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2.001</b>	Artigo 4º, inciso V, alíneas f, g, h e j	Estabelecem os instrumentos passíveis de utilização na regularização fundiária: zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia e usucapião especial de imóvel urbano
<b>Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2.001</b>	Artigo 4º, inciso V, alínea t inserida pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 – PMCMV	Possibilita a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária
<b>Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 - PMCMV</b>	Artigo 49.	Estabelece que o Município possa dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território
<b>Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 - PMCMV</b>	Artigo 54., § 1º	Estabelece que o Município possa regularizar áreas em APPs ocupadas até 31/12/2007, inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde haja melhoria das condições ambientais existentes
<b>Resolução CONAMA 369 de 28 de março 2006 Conselho Nacional de Meio Ambiente</b>	Artigo 9º	Estabelece que a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
		ambiental competente
<p><b>Resolução CONAMA 412 de 13 de maio de 2009</b></p> <p><b>Conselho Nacional de Meio Ambiente</b></p>	<p>Artigo 1º</p>	<p>Estabelece que os procedimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana sejam realizados de modo simplificado</p>
<p><b>Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979</b></p> <p><b>Parcelamento do Solo Urbano</b></p>	<p>Artigo 53.-A e parágrafo inserido pela Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1.999</p>	<p>Estabelece o tratamento diferenciado aos parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos</p>
<p><b>Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1.973</b></p> <p><b>Registros Públicos</b></p>	<p>Artigo 221., inciso V inserido pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009.</p>	<p>Dispensa reconhecimento de firma aos contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária</p>
<p><b>Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1.973</b></p> <p><b>Registros Públicos</b></p>	<p>Artigo 290., inciso I inserido pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2.007</p>	<p>Dispensa custas e emolumentos ao primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar, com renda mensal até 5 SM</p>

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
<p><b>Lei 8.666 de 21 de junho de 1993</b> <b>Licitações</b></p>	<p>Artigo 17., inciso I, alíneas f e h redação dada pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2.007</p>	<p>Embora dependa de autorização legislativa a alienação gratuita ou onerosa e concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais ou comerciais (até 250 m<sup>2</sup>) destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, dispensam processo licitatório</p>
<p><b>Decreto-Lei 9.760 de 5 de setembro de 1.946</b> <b>Bens da União</b></p>	<p>Artigo 6º, Seção III-A, redação dada pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2.007</p>	<p>Institui a demarcação de terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários-mínimos</p>
<p><b>Lei 11.952 de 25 de junho de 2.009</b> <b>Regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal</b></p>	<p>Artigo 21.</p>	<p>Estabelece que seja passível a regularização fundiária em terras da União situadas em áreas urbanas mediante doação ao município</p>
<p><b>Constituição do Estado do Tocantins</b></p>	<p>Artigo 103., inciso IV</p>	<p>Estabelece diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano do Estado e Municípios, entre elas o atendimento à regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda, garantindo o direito de uso aos seus moradores, salvo onde as condições importem em risco de</p>

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
		vida
<p><b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b></p>	<p>Artigo 12., inciso III e IX</p>	<p>Estabelece a promoção da regularização fundiária rural e urbana e a urbanização de áreas ocupadas, atendendo a população de baixa renda e a instituição, em caráter permanente, da Comissão de Regularização Fundiária</p>
<p><b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b></p>	<p>Artigo 20.</p>	<p>Trata da garantia da compatibilidade na instalação dos usos, quanto ao bem-estar dos moradores, e define que a atual Legislação de Uso e Ocupação do Solo Urbano deverá ser revisada, atendendo a flexibilização na admissão de usos, buscando a humanização dos espaços</p>
<p><b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b></p>	<p>Artigo 25.</p>	<p>Institui as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica</p>
<p><b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de</b></p>	<p>Artigo 43., § 1</p>	<p>Estabelece que as áreas verdes definidas no Plano Diretor não poderão, em qualquer hipótese, ter a sua destinação fim e objetivos originalmente estabelecidos alterados</p>

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
Palmas		
<b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b>	Artigo 74., inciso III, alíneas a, b e c	Especifica os instrumentos de regularização fundiária, definidos por: Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos
<b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b>	Artigo 95.	Instituí o licenciamento integrado urbano-ambiental para projeto de regularização fundiária com área até 500.000 m <sup>2</sup> que substituirá as licenças urbanas e as licenças ambientais, em todas as suas fases
<b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de Palmas</b>	Artigo 100.	Estabelece que o município deva promover a regularização fundiária nos assentamentos consolidados que na data de aprovação da Lei, estivessem ocupados por população de baixa renda e que nenhuma regularização fundiária será promovida em áreas de risco ou em Zonas Especiais de Interesse Ambiental
<b>Lei Complementar 155 de 28 de dezembro de 2007, reeditada em 28 de novembro de 2.008 – Plano Diretor de</b>	Artigo 116.	<b>LXV</b> - Regularização Fundiária - é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas

INSTRUMENTO LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO	ASSUNTO
<b>Palmas</b>		urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária; <b>LXXXVI</b> - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – instrumento urbanístico para dar suporte aos processos de regularização fundiária, que inclui no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento, favorecendo a fixação da população da mais baixa renda em áreas de interesse social
<b>Lei 1.011 de 04 de junho de 2.001</b> <b>Lei Ambiental do Município de Palmas</b>	Artigo 19.	Trata dos espaços territoriais especialmente protegidos entre eles as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação e as áreas verdes públicas e particulares, com vegetação relevante ou florestada
<b>Lei 386 de 17 de fevereiro de 1.993</b> <b>Uso do Solo do</b>	Artigo 68.	Especifica que em algumas áreas verdes é possível o exercício de atividades de lazer e recreação,

<b>INSTRUMENTO LEGAL</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO</b>	<b>ASSUNTO</b>
<b>Município de Palmas</b>		desde que compatíveis com a sua destinação principal
<b>Lei 1.106 de 29 de abril de 2.002</b> <b>Concessão de Direito Real de Uso Municipal</b>	Artigo 1º	Autoriza o executivo municipal a celebrar contratos de concessão de área pública como direito real resolúvel (CDRU) para fins específicos de urbanização para a utilização de interesse social
<b>Lei Orgânica do Município de Palmas</b>	Artigo 181.	Trata do desenvolvimento urbano observado entre as diretrizes a regularização fundiária e titulação das áreas de favelas e de baixa renda, na forma da lei
<b>Lei 1.365, de 1 de março de 2005</b> <b>Organização Administrativa Municipal</b>	Artigo 20., inciso XV	Estabelece a competência à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente de promover a regularização fundiária e urbanística do Município

#### **Quadro dos instrumentos de regularização fundiária**

<b>OBJETO</b>	<b>INSTRUMENTO UTILIZADO</b>	<b>CONCEITO</b>
Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo	Zonas (ou áreas) Especiais de Interesse Social (Mais conhecidas como ZEIS ou AEIS)	Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitar a regularização fundiária do assentamento.

urbano		
Posse de Terras Públicas	Concessão do Direito Real de Uso - CDRU	Contrato feito pelo poder público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para utilização dos mesmos com a finalidade de moradia.
Posse de Terras Privadas	Apoio à Usucapião especial urbana	Aquisição de direito real de propriedade em relação à área privada sobre a qual se tem a posse, durante 5 anos contínuos, para de moradia, em lote não superior a 250 m <sup>2</sup> . (individual e coletivo)
Loteamentos irregulares ou clandestinos	Lei federal nº 6766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos.  Lei 11.977 de 07 de julho de 2.009	Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes, assumidos pelo município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador.  Demarcação Urbanística

As recentes alterações do Estatuto da Cidade, decorrente da publicação da Medida Provisória de nº 547, de 11 de outubro de 2011, que no seu artigo 4º inclui o artigo 42-A no referido Estatuto, obriga aos gestores a apresentação do Plano de Expansão Urbana, com as diretrizes específicas que objetivam e cumprem o papel de pôr fim a expansão desordenada das cidades. Ademais a medida possibilita no seu artigo 6º a transferência de recursos federais para a aquisição de terrenos para habitação de interesse social, apresentando aos gestores municipais alternativa para estabelecimento de política de regularização fundiária e habitacional. "

**Fonte:** Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas – PRFS. Prefeitura de Palmas, 2012.

### CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS:

<b>01</b>	<p>Dentre os regramentos da legislação de abrangência nacional que trata da regularização fundiária, uma grande alteração vem se processando no momento que se discute a Revisão do Plano Diretor de Palmas, trata-se da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”.</p>
<p><b>Referências Bibliográficas:</b>  <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm</a></p>	

<b>02</b>	<p>A MP 759/2016 revogou todo o capítulo que tratava da regularização fundiária na Lei 11.977/09, trazendo um novo regramento para a política de regularização fundiária no país. Dessa maneira, também trará a necessidade de alterações das legislações locais, em especial a Lei Ordinária nº 2.225, de 04 janeiro de 2016 – que “<i>institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas, conforme determina o art. 100 da Lei Complementar Municipal nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e adota outras providências.</i>”</p>
<p><b>Referências Bibliográficas:</b></p>	

Palmas, 10 de maio de 2017.

---

Lúcio Milhomem Cavalcante Pinto  
Arquiteto e Urbanista / Matrícula 31.797