

Apelação Cível n. 0906082-06.2016.8.24.0038, de Joinville  
Relator: Desembargador Ronei Danielli

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESAFETAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS EM LOTEAMENTO DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE PROMOVIDA POR LEI MUNICIPAL EDITADA NA DÉCADA DE 1990.

MULTIPLICIDADE DE AÇÕES COM NÍTIDA IDENTIDADE ENTRE FUNDAMENTOS JURÍDICOS E RESULTADOS PRETENDIDOS, COM ALTA REPERCUSSÃO ECONÔMICA E SOCIAL. RISCO DE PROLAÇÃO DE DECISÕES CONFLITANTES. REUNIÃO DOS FEITOS PARA JULGAMENTO CONJUNTO (ART. 55, § 3º, DO CPC/15).

ÁREAS ORIGINALMENTE RESERVADAS À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E ÁREAS VERDES (ART. 4º, I E 22 DA LEI N. 6.766/79), POSTERIORMENTE DESTINADAS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. REGIÕES OCUPADAS HÁ DÉCADAS, EM URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA, DE INVIÁVEL REVERSÃO. CONSIDERAÇÃO, PELO MUNICÍPIO, DA EXISTÊNCIA DE ÁREAS COMUNITÁRIAS EM GRAU ADEQUADO NA LOCALIDADE E DOS ELEVADOS CUSTOS E RISCOS SOCIAIS NO DESLOCAMENTO DAS FAMÍLIAS. LEI EDITADA EM OBSERVÂNCIA AO INTERESSE COLETIVO. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA. EXERCÍCIO DA PRERROGATIVA URBANÍSTICA DO ENTE MUNICIPAL (ARTS. 30, I E VIII, E 182 DA CF/88 E ART. 2º, V E VI, 'a', DO ESTATUTO DA CIDADE). INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS E À NORMA DO ART. 17 DA LEI 6.766/79. TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA LEI MUNICIPAL INACOLHIDA.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. INÉRCIA DA MUNICIPALIDADE FARTAMENTE DEMONSTRADA. ÁREAS DESAFETADAS QUE PERMANECEM IRREGULARES, EM PREJUÍZO DA POPULAÇÃO LOCAL. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA (ART. 6º, CF/88). INOBSERVÂNCIA AOS DEVERES

CONSTITUCIONAIS DO ENTE MUNICIPAL. REFORMA DA SENTENÇA, NO PONTO, PARA CONDENAR O MUNICÍPIO DE JOINVILLE A PROMOVER EFETIVAMENTE A REGULARIZAÇÃO DA ÁREA DESAFETADA, OBSERVANDO AS NORMAS DA LEI N. 13.465/2017 (REURB). APELO E REMESSA PARCIALMENTE PROVIDOS.

*"É tão relevante o risco de contradição entre os julgamentos separados que, para evitá-lo, a lei obriga a reunião dos processos e o julgamento conjunto até mesmo quando não se achar configurada a conexão entre as ações, como, por exemplo, se passa com as hipóteses limitadas à prova comum. Portanto, para o Código a conexão nem sempre impõe a prorrogação de competência, mas o risco de contradição a faz sempre obrigatória, haja ou não conexão entre as causas." (Humberto Theodoro Jr.).*

A possibilidade de readequar a destinação das áreas de domínio público afetas a loteamentos para melhor atingir o interesse concreto da população, em atenção à política urbana e às particularidades locais, está inserida nas prerrogativas constitucionais da Municipalidade. Trata-se de conjugar o escopo protetivo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano com o respeito à autonomia municipal para cuidar dos interesses locais e executar a política de desenvolvimento urbano.

Não obstante, desponta nítido o descumprimento, pelo Município, da incumbência de efetivar a regularização fundiária das áreas desafetadas – inércia que, no caso concreto, traduz violação ao direito fundamental à moradia digna e desrespeito aos seus deveres constitucionais de promover a ocupação adequada do solo, a melhoria das condições habitacionais e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Lei Federal n. 13.465/2017 representa o novo marco legal da regularização fundiária urbana (Reurb), cujos princípios, prerrogativas e instrumentos providenciam um robusto arcabouço legal para a efetivação da tutela jurisdicional perseguida nesta ação civil pública.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0906082-06.2016.8.24.0038, da comarca de Joinville 1ª Vara da Fazenda Pública em que é Apelante Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Apelado Município de Joinville.

A Terceira Câmara de Direito Público decidiu, por votação unânime, conhecer do apelo e da remessa e dar-lhes parcial provimento para condenar o Município de Joinville a promover a regularização fundiária da área urbana objeto da lide, nos termos da fundamentação. Custas legais.

O julgamento, realizado nesta data, foi presidido pelo Exmo. Sr. Des. Jaime Ramos, e dele participaram os Exmos. Srs. Des. Ricardo Roesler e Des. Júlio César Knoll.

Florianópolis, 04 de dezembro de 2018.

Desembargador Ronei Danielli  
Relator

## RELATÓRIO

Trata-se de reexame necessário e de apelação cível interposta pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face da sentença que, na ação civil pública proposta contra o Município de Joinville, julgou improcedente a pretensão ministerial, consistente na declaração incidental de inconstitucionalidade da lei municipal que promoveu a desafetação de área institucional de loteamento, bem como a compensação e regularização fundiária da referida área, irregularmente ocupada.

O Órgão Ministerial aduz a nulidade da desafetação de área pública de uso comum do povo referente ao citado loteamento, alterando-lhe a destinação legal de instalação de equipamentos comunitários para cedê-lo ou aliená-lo a ocupantes irregulares. Sustenta que a medida implica desvio de finalidade da área pública, em ofensa à Constituição Federal, à Lei de Parcelamento do Solo Urbano e ao Plano Diretor Municipal.

Postula, ainda, a condenação do ente demandado a promover a regularização fundiária das referidas áreas ou, alternativamente, sua compensação com a destinação de outro imóvel de dimensões semelhantes para a instalação de equipamentos comunitários ou áreas verdes.

Por sua vez, o Município de Joinville defende a legalidade das desafetações por se tratar de implementação de política pública destinada à garantia social de habitação.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de lavra da Exma. Sra. Dra. Walkyria Ruicir Danielski, manifestou-se, prefacialmente, pela reunião para julgamento conjunto de todos os processos envolvendo a mesma temática. No mérito, opinou pelo parcial provimento do recurso, para determinar ao ente demandado a regularização fundiária das áreas desafetadas.

Diante da coexistência de mais de noventa ações questionando a legalidade de diversas desafetações promovidas pelo ente municipal desde

1990, com nítida identidade entre os fundamentos jurídicos e resultados pretendidos, acolhi pedido formulado pela Procuradoria-Geral de Justiça nos autos n. 0906082-06.2016.8.24.0038 e avoquei os respectivos processos para julgamento conjunto, de acordo com o art. 55, § 3º, do Código de Processo Civil.

Na sequência, identificadas condições de obter um denominador comum na efetivação da tutela urbanística, ambiental e social, buscada pelo Ministério Público Estadual, com a promoção do adequado ordenamento do solo urbano e regularização fundiária das localidades, inseridas no âmbito de atuação do Município de Joinville, designei audiência conciliatória envolvendo as 65 (sessenta e cinco) causas idênticas sob minha relatoria.

O ente municipal requereu a prorrogação da audiência, no intuito de providenciar o levantamento interno de informações atualizadas das áreas debatidas no feito, o que foi deferido.

Em seguida, porém, o Município de Joinville peticionou manifestando seu desinteresse na tentativa de composição amigável para resolução da controvérsia.

Esse é o relatório.

VOTO

Da análise dos autos, constata-se ter o Município de Joinville editado uma série de leis de efeitos concretos tendo por objeto a desafetação de áreas institucionais ou áreas verdes de loteamentos implantados no território municipal, para destinação a políticas de habitação social, com o plano de desmembramento das áreas em lotes individualizados e sua alienação ou doação à população ali residente.

Essas áreas, ao que consta, já se encontravam irregularmente ocupadas, há anos, por diversas famílias de baixa renda, sem condições de fixar moradia em outra região.

O Secretário de Infra-Estrutura Urbana do Município, em 13.10.2014, listou um total de 131 (cento e trinta e uma) áreas públicas desafetadas, oriundas de parcelamento do solo, desde o ano de 1990 (fls. 16/19).

Como anotado, diante da coexistência de mais de noventa ações questionando a legalidade das diversas desafetações promovidas pelo ente municipal, com nítida identidade entre os fundamentos jurídicos e resultados pretendidos, e presente as repercussões sociais, econômicas e urbanísticas das causas, acolhi pedido formulado pela Procuradoria-Geral de Justiça nos autos n. 0906082-06.2016.8.24.0038, e avoquei os respectivos processos para julgamento conjunto, de acordo com o art. 55, § 3º, do Código de Processo Civil.

O citado dispositivo preleciona que "*serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.*"

A respeito da essência do dispositivo, esclarece Humberto Theodoro Júnior:

É sempre necessário que se verifique, no caso concreto, o risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso ocorra o julgamento em separado (NCPC, art. 55, §3º). **É tão relevante o risco de contradição entre os julgamentos separados que, para evitá-lo, a lei obriga a reunião dos processos e o julgamento conjunto** até mesmo quando não se achar configurada a conexão entre as ações, como, por exemplo, se passa com as hipóteses limitadas à prova comum. Portanto, **para o Código a conexão nem sempre impõe a prorrogação de competência, mas o risco de contradição a faz sempre obrigatória**, haja ou não conexão entre as causas. (*Curso de Direito Processual Civil*, vol. I. 57.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 238, sem grifo no original)

Compulsando-se o caderno processual, constata-se nitidamente que a presente situação se amolda à hipótese do citado dispositivo.

O Ministério Público Estadual argui a inconstitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Santa Catarina, sustentando que o ente municipal teria violado a divisão de

competência constitucional (arts. 24, I, 30, I e VII e da CF/88 e arts. 10, I e 112, II e VIII da Constituição Estadual) e a expressa vedação legal à desafetação de áreas verdes e institucionais integradas ao patrimônio público pela aprovação do loteamento (arts. 17 e 22 da Lei n. 6.766/79).

Preliminarmente, o ente demandado sustenta que a ação civil pública não se prestaria para arguir a inconstitucionalidade de lei municipal.

No entanto, a pretensão ministerial está nitidamente voltada à defesa concreta do interesse público afeto à tutela urbanística, ambiental e social no território municipal – que, segundo aduz na exordial, estaria maculado pelo desvio na finalidade das áreas de domínio público originalmente reservadas à implantação de áreas verdes e equipamentos comunitários – e não propriamente ao controle concentrado de constitucionalidade da legislação local.

Nesse sentido, "*o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme e consolidada de que 'é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público'* (REsp 437.277/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13.12.2004)" (STJ, REsp 1696938/SP, rel. Min. Herman Benjamin Segunda Turma, DJe 23.10.2017).

Logo, afasta-se a prefacial.

No mérito, a resolução da controvérsia depende essencialmente da interpretação conferida aos seguintes dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, atinentes às restrições à alteração da destinação das áreas institucionais do loteamento (áreas de uso comum do povo destinadas à implantação de equipamentos comunitários ou áreas verdes):

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do

projeto e do memorial descritivo, **não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento**, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. (sem grifo no original).

São três vias possíveis: (i) a restrição se dirige apenas ao loteador; (ii) a restrição se dirige igualmente ao Município, que não pode dar destinação diversa às respectivas áreas; (iii) a restrição se dirige também ao Município, mas não lhe impede, porém, de modificar a destinação da área se presente justificado interesse coletivo.

Não há consenso jurisprudencial e doutrinário a respeito do tema.

A primeira alternativa, no entanto, é minoritária. As áreas transferidas ao domínio público com a aprovação do projeto de loteamento consubstanciam bens de uso comum do povo, com destinação vinculada à implantação de prédios públicos, áreas verdes, praças e equipamentos comunitários, no intuito de garantir o desenvolvimento urbano equilibrado, em proveito da coletividade.

Assim, a restrição à livre modificação de sua destinação é dirigida também ao ente municipal, em vistas a garantir a efetividade da disposição da lei federal. *"Do contrário, estaria o Município se transformando em Município-loteador através de verdadeiro confisco de áreas, pois receberia áreas para uma finalidade e, depois, a seu talante, as destinaria para outros fins."* (Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 400).

Há diversos precedentes desta Corte reconhecendo a invalidade de desafetação promovida por Município, ao conferir destinação eminentemente diversa às áreas institucionais e verdes de loteamento. Destacam-se: Apelação Cível n. 2014.076399-2, de Içara, rel. Des. Vanderlei Romer, desta Terceira

Câmara, julgada em 01.09.2015; Apelação Cível n. 2011.063515-1, de São Miguel do Oeste, rel. Des. Luiz César Medeiros, desta Terceira Câmara, julgada em 19.03.2013.

Assentada essa premissa, a controvérsia persiste quanto ao grau de vinculação da restrição legal. Ou seja, se pode o Município, observado o plano urbanístico concreto da região, modificar sensivelmente a destinação específica da área verde ou institucional, por razões de interesse coletivo; ou se por força da Lei n. 6.766/79, estão tais áreas atreladas de forma permanente à instalação de equipamentos públicos naquele loteamento, inviabilizando perpetuamente a sua desafetação.

Sem embargo, a interpretação excessivamente expansiva da lei de regência não me parece subsistente, à luz da própria normativa constitucional.

O escopo da norma inserta na Lei de Parcelamento do Solo Urbano é justamente preservar o interesse coletivo no processo de urbanização, reservando parte da gleba originária do loteador para a utilização pública e instalação de equipamentos comunitários, como praças, parques, postos de saúde, creches, escolas, áreas de lazer, entre outros.

Sabe-se, porém, que a realidade urbana é dinâmica, identificada com o intenso fluxo de pessoas e serviços, elevação populacional, desenvolvimento econômico, entre tantos outros fatores político-sociais capazes de alterar, no passar dos anos, as vertentes do crescimento urbano e das próprias necessidades coletivas em cada assentamento populacional.

Destarte, conceber na regra indireta do art. 17 da Lei n. 6.766/79 (norma urbanística de caráter geral) uma restrição imanente e rígida à possibilidade do Município readequar a destinação das áreas de domínio público afetas a loteamentos – isto é, vedar toda e qualquer desafetação de bens de uso comum do povo integrados ao patrimônio público mediante parcelamento do solo – representaria uma excessiva limitação à autonomia municipal, sem amparo

legal contundente.

Além do mais, tal interpretação excessiva estaria em descompasso com a realidade urbana brasileira, dinâmica e multifacetada, dotando-a de irreal estática e generalidade.

A Constituição da República confere ao Município as competências para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I e VIII), bem como a incumbência de executar a política de desenvolvimento urbano, voltada à promoção das funções sociais da cidade, garantindo ao bem-estar de seus habitantes (art. 182).

O Estatuto da Cidade estabeleceu, dentre as diretrizes gerais da política urbana, a "*oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*" e a "*ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos*" (art. 2º, V e VI, 'a').

A faculdade de readequar a destinação das áreas de domínio público afetas a loteamentos para melhor atingir o interesse concreto da população, em atenção à política urbana e às particularidades locais, está, portanto, inserida nas prerrogativas constitucionais da Municipalidade.

Trata-se de conjugar o escopo protetivo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano com o respeito à autonomia municipal para cuidar dos interesses locais e executar a política de desenvolvimento urbano.

Justamente por isso, a legalidade da desafetação das áreas verdes ou institucionais depende essencialmente da existência de interesse público concreto, relacionado com a política urbana local.

Diante dessa compreensão, tenho que a Lei n. 6.766/79 não veda a desafetação de área verde ou institucional de loteamento quando presente

justificado interesse público em readequar-lhes a destinação, observada a política urbana e as particularidades da localidade.

No caso concreto, todos estes elementos estão presentes.

A Lei Municipal n. 4078/1999 desafetou área de domínio público do Loteamento Urbanização J. Luciana Karina II, transferindo-o à categoria de bem dominial e autorizando seu desdobramento em lotes individualizados para alienação ou doação a famílias de baixa renda cadastradas pela Secretaria de Habitação, preferencialmente aos atuais ocupantes, com destinação dos recursos obtidos a investimentos na própria localidade (arts. 1º, 3º e 5º).

Há menção expressa à obrigatoriedade de observância às normas da Lei Municipal n. 2.939/1994 (posteriormente modificada pela Lei n. 4905/2003), que dispõe sobre as *"normas para loteamento, alienação ou concessão de direito real de uso de áreas de terra integrantes do PROFITO - Projeto de Financiamento de Terreno Populares"* no Município de Joinville.

O ente municipal considerou a realidade urbanística do loteamento em questão, entendendo existir áreas destinadas a equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde, praças, etc.) em número suficiente nas proximidades (mapa de equipamentos públicos à fl. 63), bem como a inexistência de imóveis próximos disponíveis para realocação daquela população.

Ainda, sopesou os consideráveis custos ao erário em providenciar a mudança dos ocupantes a outras localidades, bem como os elevados riscos sociais em desinstalar as inúmeras famílias que, embora de forma irregular, residem nos imóveis há décadas, e poderiam migrar de forma precária a outras regiões do Município, ou mesmo acabar desalojadas (memorando de fls. 60/62).

Desta feita, o ente municipal optou por destinar tais áreas institucionais e verdes irregularmente ocupadas para a habitação definitiva das famílias ali assentadas, em implementação de política pública de habitação social com propósito de efetivar o direito fundamental à moradia digna, insculpido no

art. 6º da Constituição Federal.

Não se descuida que a origem dos problemas de habitação social em Joinville poderia ser atribuída, em grande medida, à própria atuação omissiva do ente municipal em impedir a aglutinação de ocupações irregulares em imóveis públicos. Entretanto, a complexidade da questão e as altas repercussões econômicas, sociais e urbanísticas das alternativas existentes indicam concretamente haver interesse coletivo na regularização fundiária das áreas desafetadas, conciliando a política habitacional às peculiaridades da região.

Nesse cenário, reputo presente o interesse público indispensável à desafetação do bem público, tendente a promover concretamente o direito fundamental à moradia, sem desnaturar a essência urbanística dos respectivos loteamentos.

Esta, a propósito, a conclusão alcançada pela Segunda Câmara de Direito Público em causas afetas à presente lide, que concluiu pela legalidade da lei municipal questionada, com base em precedentes desta Corte (Apelação n. 0905969-52.2016.8.24.0038, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, julgada em 08.05.2018; Apelação Cível n. 0906240-61.2016.8.24.0038, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, julgada em 11.09.2018).

Assim, a edição da lei debatida nestes autos não violou a repartição de competência legislativa em matéria urbanística, tampouco as diretrizes de política urbana e habitacional, traçadas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual. De igual sorte, não há contrariedade às normas do Estatuto da Cidade e da própria Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Portanto, o recurso ministerial e a remessa não comportam provimento, neste aspecto, mantendo-se incólume a sentença de improcedência.

Não obstante, embora reconhecida a validade das leis municipais em voga, **desponta nítido o descumprimento, pelo Município, da incumbência de efetivar a regularização fundiária das áreas desafetadas.**

Isso porque, ao que consta dos autos, decorridas mais de duas décadas desde as desafetações, as localidades permanecem totalmente irregulares.

Há comprovação efetiva, no presente feito, de que a áreas públicas desafetadas do Loteamento Urbanização J. Luciana Karina II não foram regularizadas, tampouco lançados contratos de alienação, doação ou concessão de direito real de uso, conforme informado pela Secretaria de Habitação Municipal, em julho e agosto de 2016 (memorandos às fls. 33 e 43).

A propósito, o Município apresentou recentemente a seguinte manifestação: "*da análise de todas as áreas objeto das leis municipais em comento, que se referem a uma estimativa de 1198 lotes, compreendendo-se como 484 encontram-se regulares; 554 em processo de regularização; e 160 são irregulares*" (Memorando SEI n. 2502937/2018 – SEHAB.UEN, de 02.10.2018, às fls. 246/247).

Não juntou aos autos, porém, nenhuma prova concreta a respaldar tais informações.

Inexiste no caderno processual qualquer demonstração: a) da efetivação dos procedimentos registrais para desdobramento em lotes individualizados, com matrículas autônomas, e subsequente alienação ou doação às famílias ocupantes ou que necessitem de acesso à moradia; b) da destinação dos recursos eventualmente obtidos com essas alienações; c) da regularidade ambiental, fiscal e administrativa das construções edificadas nas localidades; d) de cadastro atualizado das famílias ocupantes das áreas; e) de qualquer ato ou procedimento administrativo no âmbito municipal a indicar a regularização fundiária em prazo razoável.

Assente, portanto, o descumprimento, por parte do Município de Joinville, de sua incumbência em providenciar a regularização fundiária das áreas em voga – motivação concreta do ato administrativo de desafetação e

propósito declarado da Lei Municipal n. 4078/1999.

No mesmo norte, prescreve o Estatuto da Cidade: "*A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] regularização fundiária e 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).

Sendo assim, a inércia do ente municipal, no caso concreto, consubstancia o descumprimento de seu dever constitucional de promover a ocupação adequada do solo urbano, a melhoria das condições habitacionais e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A manutenção da situação precária a que submetida a população de baixa renda, residente na localidade há décadas, sem qualquer perspectiva de solução a curto e médio prazos, inequivocadamente avilta o direito fundamental à moradia digna, insculpido no art. 6º da Carta Constitucional.

A irregularidade das habitações obsta o pleno acesso a serviços públicos essenciais, como fornecimento de água, energia elétrica, saneamento básico e coleta de resíduos sólidos.

A ausência de domínio e de propriedade registrada (matrícula e inscrição imobiliária) impossibilita a edificação regular de casas e construções nos imóveis, em atendimento às normas urbanísticas, civis e ambientais.

Além disso, a inércia representa prejuízo continuado aos cofres públicos, que adiam a obtenção de recursos derivados das alienações ou concessões reais de uso dos novos lotes, bem como deixam de arrecadar tributos (notadamente IPTU, COSIP e ITBI).

Diante desses fatores, não há se falar em discricionariedade administrativa da Municipalidade na adoção das medidas concernentes a efetivar

a regularização fundiária das áreas desafetadas, em função do relevo das garantias fundamentais afetadas – direito à moradia digna, à função social da propriedade e às condições básicas de saneamento básico e infraestrutura urbana.

O Supremo Tribunal Federal reputa válida a atuação do Poder Judiciário quando determina ao poder público a adoção de medidas com vistas a garantia dos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, não caracterizando violação ao princípio da separação dos poderes. Este posicionamento fica cristalino no julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 739.151/PI, rela. Mina. Rosa Weber, Primeira Turma, em 27.05.2014:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA. AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO. OMISSÃO DO ESTADO QUE FRUSTA DIREITOS FUNDAMENTAIS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 22.10.2007. Emerge do acórdão que ensejou o manejo do recurso extraordinário que o Tribunal a quo manteve a sentença que condenou o Estado a designar um defensor público para prestar serviços de assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes da Comarca de Demerval Lobão consoante os arts. 5º, LXXIV, 127, caput, 129, III e IX e 134 da Constituição Federal. No caso de descumprimento da obrigação, fixou multa diária. **O acórdão recorrido não divergiu da jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que é lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes. Precedentes. O exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não ofende o princípio da separação dos Poderes. Precedentes.** Agravo regimental conhecido e não provido. (sem grifo no original).

Nesse contexto, o pedido do Órgão Ministerial para condenação do Município de Joinville a promover a regularização fundiária das áreas desafetadas, com compensação das áreas verdes e institucionais, mostra-se amparado em sólidos elementos probatórios, ao mesmo tempo em que a inovação legislativa atinente à regularização fundiária urbana, com a edição da

Lei n. 13.465/2017, providenciam um robusto arcabouço legal para consecução da finalidade pretendida.

A Lei Federal n. 13.465/2017 representa o novo marco legal da regularização fundiária urbana (Reurb):

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à **Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.**

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

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

**Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:**

**I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;**

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

**III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

**VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**

**VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;**

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

**X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;**

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. [...]

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

**I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** - regularização fundiária aplicável aos **núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal**; e

**II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (sem grifo no original).

Os propósitos declarados da novel legislação e os princípios norteadores da nova política nacional de regularização fundiária urbana se mostram em franca correspondência com a tutela jurisdicional pretendida nesta ação civil pública.

A Lei n. 13.465/2017 confere ao Município as prerrogativas centrais na implementação e efetivação da regularização fundiária urbana, incluindo a precisa identificação dos núcleos urbanos informais, a classificação da modalidade da Reurb (de interesse social ou de interesse específico), o processamento e aprovação dos projetos de regularização fundiária e a emissão de Certidão de Regularização Fundiária.

Há expressa disposição a possibilitar a regularização em áreas de domínio público: "*Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.*" (art. 11, § 1º).

Ainda, consta dentre o rol de legitimados a requerer a Reurb o Ministério Público (art. 14, V), a cancelar a pretensão deduzida nesta *actio*.

Evidentemente, o pedido de regularização fundiária deduzido na exordial não faz menção expressa aos instrumentos da Reurb, até porque a ação civil pública foi proposta antes da promulgação da Lei n. 13.465/2017. No entanto, há expressa disposição na lei sufragando a sua aplicabilidade pretérita a núcleos urbanos informais já existentes até dezembro de 2016 (art. 9º, § 2º), exatamente como no presente caso.

De todo modo, as medidas e instrumentos contemplados na Lei da Reurb consistem em mecanismos à disposição do ente municipal para a implementação da regularização fundiária, um vetor robusto para a efetivação da política pública, competindo à Municipalidade, a depender da situação concreta observada em cada localidade, optar pelo mecanismo legal que melhor alcance os objetivos pretendidos, tal como observado pela ilustre Dra. Walkyria Ruicir Danielski:

Especificamente acerca da viabilidade de regularização daquelas moradias e, ainda, da possibilidade jurídica do pleito ministerial, sublinha-se que a Lei n. 13.465/17 autoriza a regularização fundiária em áreas públicas institucionais, além de possibilitar a redução dos percentuais mínimos destinados às áreas verdes (art. 11, § 1º), demonstrando-se, como antes mencionado, compatível com o contexto fático dessa ação civil pública e com a eventual manutenção dos atuais ocupantes dos terrenos em foco nos locais onde atualmente se encontrem. [..]

Ademais, em havendo mais de uma forma técnica possível para a realização da regularização fundiária, descaberia impor ao Município aquela pela qual devesse a providência ser adotada, afigurando-se mais prudente admitir-se a opção pelo administrador público, dentre as que se apresentem legal e tecnicamente corretas, inclusive sob o prisma da economicidade para o erário municipal. (parecer ministerial de fls. 154/191).

Feitas essas considerações, reconheço ter o Município de Joinville descumprido o seu dever de regularizar as áreas desafetadas, em prejuízo aos direitos sociais e coletivos da população local.

Por conseguinte, **dá-se parcial provimento ao apelo ministerial e ao reexame necessário para condenar o Município de Joinville a promover a regularização fundiária da área desafetada objeto da ação, de acordo com as normas da Lei n. 13.465/2017, no prazo máximo de 4 (quatro) anos contados desta decisão**, cabendo demonstrar a consecução dos atos pertinentes, nestes termos:

a) *Em 3 (três) meses contados desta decisão, apresentar cronograma contendo o detalhamento dos atos e providências planejados para o cumprimento da obrigação;*

b) *Em 6 (seis) meses contados desta decisão, apresentar relatório*

*minucioso e circunstanciado da situação atual de cada núcleo urbano informal existente nas áreas desafetadas, bem como das famílias nelas instaladas;*

*c) Em 12 (doze) meses contados desta decisão, apresentar projeto de regularização fundiária da área desafetada, contemplando todos os dados e requisitos dispostos no art. 35 da Lei da Reurb;*

*d) Em 18 (dezoito) meses contados desta decisão, apresentar projeto urbanístico de regularização fundiária contemplando organicamente toda a região com áreas desafetadas tratadas nas ações civil públicas similares, observando todos os dados e requisitos dispostos no art. 36 da Lei da Reurb;*

*e) Em 24 (vinte e quatro) meses contados desta decisão, demonstrar a aprovação dos projetos de regularização fundiária supraindicados (itens "c" e "d") em todos os órgãos pertinentes e a emissão da Certidão de Regularização Fundiária;*

*f) Em 36 (trinta e seis) meses contados desta decisão, comprovar a efetivação da abertura das matrículas imobiliárias e a titulação de seus ocupantes, bem como apresentar os respectivos contratos de alienação, doação ou concessão de direito real de uso;*

*g) Em 48 (quarenta e oito) meses contados desta decisão, comprovar a plena implementação dos projetos de regularização fundiária, em integral concretização da obrigação imposta.*

A apuração de cumprimento específico e tempestivo de cada determinação competirá, originalmente, ao juízo da execução, que poderá estipular as medidas necessárias à satisfação da tutela jurisdicional (art. 536, CPC/15), especialmente a imposição de multa em face do ente público e dos agentes públicos responsáveis pela consecução dos respectivos atos administrativos.

Deixa-se de impor, desde logo, as medidas cominatórias cabíveis por reconhecer a maior efetividade em sua estipulação concreta na fase

executiva, diante das complexidades e peculiaridades do caso.

Não obstante, nos termos do diploma processual civil, a parte *"incidirá nas penas de litigância de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por crime de desobediência"* (art. 536, § 3º, CPC/15).

Ressalte-se que os atos e expedientes supraindicados de forma alguma limitam ou circunscrevem a atuação do réu no cumprimento da obrigação imposta, mas traduzem marcos eleitos por este Órgão Colegiado para viabilizar o acompanhamento concreto da efetivação da regularização fundiária nas áreas em questão.

Por fim, o pedido ministerial alternativo de compensação das áreas desafetadas mediante a disponibilização de área com dimensões idênticas ou maiores e situadas em raio máximo de 500 (quinhentos) metros, a fim de implantar equipamentos públicos ou áreas verdes, não encontra condições para deferimento.

Como abordado, há demonstração da existência de áreas públicas e equipamentos comunitários na região, com o devido atendimento à comunidade local. Não há prova em sentido contrário, ou seja, de que o loteamento em questão restou desatendido de espaços públicos ou teve sua essência urbanística desnaturada, por conta da desafetação objeto dos autos.

Ainda, a própria Lei n. 13.465/2017 prevê situações específicas nas quais, observadas as necessidades da localidade, caberá promover a compensação de áreas públicas.

De mais a mais, o reconhecimento de validade na readequação da destinação das áreas de domínio público para implementação de políticas de habitação social e regularização fundiária afastam o cabimento do pleito compensatório.

Ante do exposto, o recurso e a remessa são conhecidos e

parcialmente providos para condenar o Município de Joinville a promover a regularização fundiária da área urbana, nos termos expostos.

**Expeça-se carta de ordem, ao juízo de origem, para intimação pessoal do Prefeito Municipal de Joinville e do Procurador-Geral do Município de Joinville** acerca deste julgamento, tendo em vista que os prazos fixados correm a partir desta decisão, cientes de que eventual descumprimento do comando judicial poderá implicar a imposição de medidas cominatórias de caráter pessoal, tendentes a assegurar o cumprimento da obrigação (STJ, EDREsp 1111562/RN, rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 16.06.2010).

Esse é o voto.