

# **A Autoexecutoriedade e a Regularização Fundiária como Ferramentas para o Combate ao Parcelamento Irregular do Solo em Jundiaí**

Odair José Guimarães

## **RESUMO**

O artigo analisa a eficácia da autoexecutoriedade e da regularização fundiária como ferramentas para combater o parcelamento irregular do solo em Jundiaí. A pesquisa demonstra que a expansão urbana desordenada e a especulação imobiliária geraram graves problemas sociais e ambientais na cidade.

A autoexecutoriedade, a demolição de construções irregulares sem decisão judicial, e a regularização fundiária, a legalização de imóveis em áreas irregulares, são apresentadas como possíveis soluções. No entanto, a pesquisa revela desafios como a dificuldade em identificar compradores de lotes irregulares, a morosidade dos processos judiciais e a necessidade de maior participação social.

O estudo conclui que, embora as medidas adotadas em Jundiaí tenham reduzido o número de novos loteamentos irregulares, desafios persistem. Para superar esses desafios, é fundamental fortalecer a fiscalização, agilizar os processos de regularização, investir em infraestrutura, promover a participação social e fortalecer a articulação interinstitucional. A regularização fundiária deve ser vista como um processo complexo que envolve questões sociais, ambientais e jurídicas, e que exige a adoção de políticas públicas consistentes e a participação de diversos atores sociais.

**Palavras-chave:** parcelamento irregular, regularização fundiária, autoexecutoriedade, Jundiaí, urbanização, sustentabilidade.

## ABSTRACT

This article examines the efficacy of self-execution and land regularization as mechanisms to address irregular land subdivision in Jundiaí. The study reveals that uncontrolled urban sprawl and real estate speculation have resulted in significant social and environmental challenges within the city.

Self-execution, the administrative demolition of unauthorized structures, and land regularization, the process of legalizing properties in irregular areas, are presented as potential remedies. Nevertheless, the research highlights obstacles such as the difficulty of identifying buyers of irregular plots, the protracted nature of judicial proceedings, and the need for enhanced public engagement.

The findings suggest that while measures implemented in Jundiaí have reduced new instances of irregular subdivisions, substantial challenges remain. To overcome these hurdles, it is imperative to strengthen enforcement, expedite regularization processes, invest in infrastructure, foster community participation, and enhance inter-institutional coordination. Land regularization should be perceived as a multifaceted endeavor encompassing social, environmental, and legal dimensions, necessitating the adoption of coherent public policies and the involvement of diverse stakeholders.

**Keywords:** unauthorized subdivision, property regularization, self-execution, Jundiaí, urbanization, sustainability.

## **1 . Introdução:**

O acelerado processo de urbanização no Brasil, especialmente nas últimas décadas, gerou uma série de desafios, entre eles o parcelamento irregular do solo. A expansão urbana desordenada, marcada pela especulação imobiliária e pela falta de planejamento, resultou em graves problemas sociais, econômicos e ambientais, como a segregação socioespacial, a falta de infraestrutura e a degradação ambiental.

Diante desse cenário, este trabalho busca analisar a efetividade da autoexecutoriedade e da regularização fundiária como ferramentas para a ordenação do uso do solo e a melhoria da qualidade de vida da população de Jundiaí. A pesquisa questiona: Em que medida a implementação dessas políticas pode contribuir para a regularização fundiária e a promoção da sustentabilidade urbana na cidade, considerando as particularidades do seu contexto de planejamento e gestão.

## **Conceituando:**

### **1.1 Parcelamento Irregular do Solo**

O **parcelamento irregular do solo** é a divisão de um terreno em lotes menores sem o cumprimento das normas urbanísticas e legais estabelecidas. Isso significa que a divisão não atende aos requisitos mínimos de infraestrutura, como ruas, água, esgoto e outros serviços públicos essenciais.

## **Características comuns de parcelamentos irregulares:**

- **Falta de infraestrutura:** Ausência ou precariedade de ruas, calçadas, iluminação pública, rede de água potável e esgotamento sanitário.
- **Ocupação de áreas de risco:** Construção em encostas, áreas de preservação ambiental ou próximas a cursos d'água, expondo os moradores a riscos de deslizamentos, inundações e outros desastres naturais.
- **Falta de regularização:** Imóveis sem registro em cartório, o que dificulta a obtenção de financiamento e a transmissão da propriedade.

- **Densidade populacional elevada:** Grande número de pessoas vivendo em um espaço reduzido, gerando problemas como falta de saneamento básico e superlotação.

## 1.2 Autoexecutoriedade

A **autoexecutoriedade** é a possibilidade de a administração pública demolir construções ou outras obras irregulares sem a necessidade de uma prévia decisão judicial. É uma medida administrativa que visa coibir a ocupação irregular do solo e garantir o cumprimento das normas urbanísticas.

### Condições para a autoexecutoriedade:

- **Existência de lei:** A possibilidade de demolição por autoexecutoriedade deve estar prevista em lei.
- **Notificação prévia:** O proprietário ou responsável pela obra irregular deve ser notificado para que possa regularizar a situação.
- **Caráter urgente:** A demolição deve ser considerada urgente para evitar danos ao meio ambiente ou à segurança pública.

## 1.3 Regularização Fundiária

A **regularização fundiária** é o processo de legalização de imóveis construídos em áreas irregulares. O objetivo é garantir a segurança jurídica dos moradores, promover o desenvolvimento urbano e evitar a expansão de áreas de risco.

### Formas de regularização fundiária:

- **Usucapião:** Aquisição da propriedade por meio da posse prolongada e ininterrupta de um imóvel.
- **Regularização fundiária urbana:** Processo específico para imóveis localizados em áreas urbanas, que envolve a emissão de documentos como o Habite-se e o Registro de Imóveis.
- **Regularização fundiária rural:** Destinado a imóveis localizados em áreas rurais, com o objetivo de garantir a segurança jurídica da posse da terra.

### Importância da regularização fundiária:

- **Segurança jurídica:** Garante o direito de propriedade aos moradores.
- **Acesso a serviços públicos:** Permite que os moradores tenham acesso a água, esgoto, energia elétrica e outros serviços essenciais.
- **Valorização dos imóveis:** Aumenta o valor dos imóveis regularizados, facilitando a obtenção de crédito e a venda.
- **Desenvolvimento urbano:** Contribui para a organização e o desenvolvimento das cidades.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O parcelamento de solo e a lei 6766/1979**

A Lei 6.766/1979, conhecida como Lei Lehmann, surgiu em um contexto de rápida urbanização e crescimento desordenado das cidades brasileiras, especialmente a partir da década de 1970. A proliferação de invasões e loteamentos clandestinos demandava uma regulamentação mais eficaz do uso do solo.

O objetivo principal da lei foi estabelecer diretrizes para o parcelamento do solo urbano, seja por meio de loteamentos ou desmembramentos. Ao definir os requisitos urbanísticos para esses processos, a lei visou garantir a qualidade de vida da população e o desenvolvimento urbano sustentável.

A Lei 6.766/1979 trouxe importantes inovações:

Reconhecimento do parcelamento como atividade de interesse público: Isso significa que o poder público tem o dever de controlar e fiscalizar esses processos, garantindo que sejam realizados de forma adequada e que atendam aos interesses da coletividade.

Estabelecimento de requisitos mínimos para o parcelamento do solo: A lei define critérios como infraestrutura, áreas verdes e equipamentos urbanos que devem ser observados nos projetos de loteamento e desmembramento.

Atribuição de responsabilidades ao Ministério Público: O Ministério Público foi incumbido de fiscalizar a aplicação da lei e de defender os interesses difusos e coletivos relacionados ao uso do solo.

Respeito à autonomia municipal: A lei reconhece a importância da autonomia dos municípios na gestão do território e permite que cada município estabeleça suas próprias normas complementares.

Em resumo, a Lei 6.766/1979 é um marco legal fundamental para a ordenação do uso do solo no Brasil. Ao estabelecer um conjunto de normas e

procedimentos para o parcelamento do solo urbano, a lei contribuiu para a promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

Conforme analisado pelo advogado Talden Farias em seu artigo, A partir da década de 1970 a problemática urbanística explodiu no país, tendo em vista a concentração populacional nas grandes cidades e a explosão do déficit de moradia, cenário que se mostrou um terreno fértil para a proliferação de invasões e de loteamentos clandestinos. Obviamente, isso demandava uma atuação diferenciada por parte do Poder Público, seja em termos administrativos ou legislativos, uma vez que o cenário só propendia a piorar com o passar do tempo – haja vista que o adensamento urbano era e é uma

Conforme (Talden), Em síntese, a norma versa sobre os requisitos urbanísticos para o loteamento, sobre o projeto de loteamento, sobre o projeto de desmembramento, sobre a aprovação do projeto de loteamento e desmembramento, sobre o registro do loteamento e desmembramento, sobre os contratos e sobre os crimes relacionados ao parcelamento irregular, afora as disposições preliminares e finais.

A ideia geral foi que o parcelamento é sempre uma atividade pública, mesmo quando executada pela iniciativa privada, daí a exigência da chancela do Poder Público e o estabelecimento de requisitos materiais e formais em lei. A Lei de Parcelamento do Solo abraçou a noção de questão urbanística como de ordem pública e interesse social, o que exige o controle direto do Poder Público, concepção essa que depois foi adotada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O Ministério Público foi imbuído da obrigação de cobrar a legalidade do parcelamento do solo urbano Isso antecipou a compreensão do *Parquet* como órgão responsável pela defesa dos interesses difusos e coletivos, algo que viria a se consolidar posteriormente com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81. Cabe destacar a proibição da edificação em áreas consideradas ecologicamente sensíveis, bem como o estabelecimento de uma margem mínima de proteção aos recursos hídricos e a proteção do patrimônio cultural

Conforme cita Talden, mesmo sem o Município fazer parte do Pacto Federativo à época, a norma procurou respeitar a autonomia administrativa do ente local, cuja competência administrativa e legislativa a respeito do assunto foi assegurada (arts. 3º, caput, 10, 11, parágrafo único, 12, 16, 28 e 53). A tipificação de infrações administrativas ficou a cargo de cada Municipalidade, que deveria estabelecer modalidades e valores de sanções administrativas compatíveis com a sua realidade.

Juntamente com o Estatuto da Cidade, a Lei da Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e a Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017), essa ainda é uma das normas mais importantes na área de Direito Urbanístico, tendo um caráter de aplicabilidade imediata maior do que o das demais normas citadas. É claro que houve alterações e atualizações legislativas ao longo do tempo, a exemplo da criação do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes, criados pela Lei da Regularização Fundiária.

Entretanto, conforme cita Talden em seu artigo, é preciso reconhecer que em 40 anos a sociedade se transformou de maneira significativa, e que os problemas urbanísticos devem ser enfrentados de maneira mais eficaz, holística e objetiva.

## **2.2 O Caso de Jundiaí:**

Já em Jundiaí, conforme estudos de Rodrigo Mendes Pereira em sua Tese (dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí sp), em 1965 o primeiro Código de Obras e em 1969 foi criado o instrumento de regulamentação do solo, o Plano Diretor. Em conjunto com o crescimento urbano surgiram no final da década de 70, três núcleos de submoradias na cidade, e um loteamento de alto padrão. Diferente do crescimento no 2º Período da Industrialização, o período de 1980 até 2010, teve o crescimento demográfico um pouco inferior de 189.163 mil durante o 2º Período, para 104.672 no 3º Período, também devido a facilidade de deslocamento por conta das Rodovias. No entanto, nota-se nesse período um crescimento considerável dos núcleos de submoradias, passando de 3 para 15 em 1994, e ainda em

2008, baseado em um levantamento executado pela Prefeitura foi computado a existência de cerca de 340 loteamentos irregulares na cidade. Isso apresenta uma conjuntura onde o morador, seja ele jundiaense ou migrante, menos favorecido não apresentava condições financeiras de adquirir legalmente a terra.

(Pereira) atribui a existência da lei 6766/79 bem como a leis estaduais o surgimento de loteamentos irregulares na cidade, visto que conforme sua pesquisa, em 9 anos foram criados 16 loteamentos na cidade e após a implantação do GRAPROHAB em 1991 até 2010, num período de 19 anos foram aprovados apenas 13 loteamentos. (PIMENTA, 2012, p. 17-19)

Passamos, a seguir, a sintetizar a argumentação de Pimenta (2012), colocando-a no contexto histórico da legislação do uso e ocupação do solo de Jundiaí que, conjuntamente com outros fatores, limitou a oferta de lotes regulares, impulsionou a valorização imobiliária do solo e, conseqüentemente, criou um ambiente propício para o surgimento de muitos loteamentos irregulares de baixa renda e de favelas na cidade.

Conclui (Pereira), em sua tese que O histórico legislativo de uso e ocupação do solo do município de Jundiaí, em comparação à situação real do solo urbano, demonstra a ineficácia do controle da terra urbanizada nas últimas décadas, que apresenta um considerável crescimento de loteamentos irregulares, muitos de baixa renda, de uma forma desordenada, com carência de infraestrutura e equipamentos públicos.

Analisando a legislação de uso e ocupação do solo de 1981 a 2012, sob o prisma da política municipal de habitação, vislumbramos: o crescimento da Zona Industrial – ZI; o avanço do crescimento desordenado de loteamentos irregulares; principalmente por famílias proprietárias das áreas agrícolas sem cultivo, o comércio de glebas que resultaram em parcelamentos sem a obediência da Legislação de Uso e Ocupação do Solo; venda de lotes com contratos de gaveta, bairros sem infraestrutura como água, esgoto, redes de drenagem e pavimentação; e, em paralelo, o crescimento já exposto de

assentamentos precários (favelas) com famílias vivendo em péssimas condições de habitabilidade.

Nesse cenário, percebemos que as medidas tomadas pelo poder público até então não foram suficientes para coibir esse crescimento irregular, restando a classificação dos 340 loteamentos irregulares cadastrados em 2008 como Zona de Regularização Fundiária de Interesse Específico - ZRFIE, sem ações concretas para a implantação da infraestrutura necessária para ordenar o seu crescimento.

### **2.3 A Autoexecutoriedade e a Regularização Fundiária em Jundiaí:**

Em busca de uma solução mais eficaz, a partir de 2018, a Prefeitura de Jundiaí adotou uma série de medidas, como a criação de uma força-tarefa especializada em fiscalização de parcelamentos irregulares, a revisão da legislação urbanística e a elaboração de uma Instrução Normativa conjunta com o Ministério Público. Essas ações visam fortalecer a capacidade de gestão municipal e estabelecer um marco legal para regularizar os loteamentos irregulares.

Entre estas medidas, estão a Regularização dos parcelamento consolidados, e a intensificação da fiscalização com ações coercitiva, impedindo o andamento de construções irregulares em novos parcelamentos.

Já o Andamento da Regularização Fundiária, se torna moroso, devido a maioria dos parcelamentos encontrados no município se classificar em REURB não social, o que obriga que os próprios compradores ou interessados financiem a regularização.

Verifica-se a contratação de profissionais não capacitados para o andamento dos procedimentos da regularização até o seu final, resultando em processos abandonados.

### 3. Resultados e Discussão:

Conforme dados do Departamento de Assuntos Fundiários do Município, entre o ano de 2019 e 2022 foram detectados 27 novos loteamentos irregulares, sendo os infratores notificados, embargados, multados e até levados a responder criminalmente à investigação da Polícia Civil e Inquéritos abertos pelo Ministério Público. Nos anos de 2023 e 2024 foram detectados e impedidos 5 novos parcelamentos.

Conforme narra o Departamento, as dificuldades encontradas são:

- A dificuldade na identificação de compradores que se negam a dar informações;
- A necessidade de denúncias e informações precisas para agilidade do processo administrativo, sem a necessidade de judicialização.
- Informações georreferenciadas com fiscalização via satélite ajudaria nas áreas remotas.
- A autoexecutoriedade é uma ferramenta importante, mas também pode gerar conflitos e tensionar as relações entre o poder público e a população. É imprescindível a análise das garantias processuais que devem ser observadas na aplicação da autoexecutoriedade, como o direito a ampla defesa e o contraditório.

Como algumas demandas se tornam judicializadas, e os processos judiciais se tornam morosos, com o tempo de aplicação das ações não se consegue medir o sucesso total, embora verificasse redução nos números de parcelamento detectados.

#### **4. Considerações Finais:**

A presente pesquisa demonstra que o parcelamento irregular do solo em Jundiaí é um desafio complexo e multifacetado, com raízes históricas e sociais profundas. As medidas adotadas pela administração municipal nos últimos anos representam um avanço importante no combate a esse problema, porém os desafios persistem.

A análise dos dados demonstra uma redução no número de novos loteamentos irregulares, mas a identificação de compradores e a agilização dos processos administrativos continuam sendo obstáculos a serem superados. Além disso, a falta de dados quantitativos sobre a regularização de imóveis e a melhoria da qualidade de vida dos moradores limita a avaliação do impacto real das políticas implementadas.

Para superar esses desafios, é fundamental fortalecer a fiscalização, agilizar os processos de regularização, investir em infraestrutura, promover a participação social e fortalecer a articulação interinstitucional. É preciso também desenvolver um modelo de governança colaborativa que permita uma atuação mais coordenada e eficaz, envolvendo diferentes setores do governo e da sociedade.

A regularização fundiária não é apenas uma questão técnica, mas também social, ambiental e histórica. É fundamental garantir que os processos de regularização sejam transparentes e participativos, assegurando os direitos dos moradores e promovendo a construção de comunidades mais justas e equitativas. A autoexecutoriedade deve ser utilizada com cautela, garantindo os direitos humanos e o devido processo legal.

A presente pesquisa contribui para o debate sobre a regularização fundiária no Brasil, ao apresentar um caso de estudo detalhado sobre as experiências de Jundiaí. Os resultados obtidos podem servir de referência para outras cidades que enfrentam problemas semelhantes. Sugere-se para futuras pesquisas a realização de um acompanhamento mais aprofundado dos impactos das políticas de regularização fundiária sobre a qualidade de vida

dos moradores e sobre o desenvolvimento urbano das cidades, além de uma análise mais detalhada dos desafios relacionados à implementação da autoexecutoriedade, da participação social, da sustentabilidade ambiental e da governança colaborativa.

A regularização fundiária deve ser articulada com outras políticas públicas, como as políticas de habitação, de desenvolvimento urbano e de meio ambiente.

É fundamental buscar soluções inovadoras e criativas para o problema do parcelamento irregular do solo, como o uso de tecnologias digitais e a criação de parcerias público-privadas.

## REFERÊNCIAS

SILVA, León Delácio de Oliveira e; OLIVEIRA, Leonardo Teles; OLIVEIRA, Eduardo Teles de. **Direito urbanístico**: resumo para concursos, vol. 19. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 69.

A Política Urbana está disciplinada nos arts. 182 e 183 da **Constituição Federal**, o que corresponde ao Capítulo II do Título VII, o qual trata da Ordem Econômica e Financeira.

PIMENTA, Tatiana Reis. Jardim Tamoio em Jundiaí: **perspectivas de inserção urbana e inclusão social**. Trabalho Final de Graduação (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) - Centro Universitário Nossa Sra. do Patrocínio, Salto, 2012.

PEREIRA, Mendes Rodrigo, **DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ-SP: entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada** 2004. Monografia (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP - 2015.

FARIAS , Talden, **Os 40 anos da Lei de Parcelamento de Solo** – Consultor Jurídico – 2019 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>>.

