



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE DIREITO

**LOTEAMENTOS IRREGULARES: A RESPONSABILIZAÇÃO
JURÍDICA DE ENTES FEDERATIVOS E AGENTES PÚBLICOS NO
BRASIL**

AMANDA GUADAGNINO
DÉBORA CRISTINA ALMEIDA CARVALHO

GOIANÉSIA/GO
2023

AMANDA GUADAGNINO
DÉBORA CRISTINA ALMEIDA CARVALHO

**LOTEAMENTOS IRREGULARES: A RESPONSABILIZAÇÃO
JURÍDICA DE ENTES FEDERATIVOS E AGENTES PÚBLICOS NO
BRASIL**

Artigo Científico apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), em nível bacharel, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota

GOIANÉSIA/GO
2023

FOLHA DE APROVAÇÃO

LOTEAMENTOS IRREGULARES: A RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICA DE ENTES FEDERATIVOS E AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL

Este artigo foi julgado adequado para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pela banca examinadora da Faculdade Evangélica de Goianésia/GO – FACEG.

Aprovado em, ____ de julho de 2023

Nota Final _____

Banca examinadora:

Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota
Orientador

Prof. Me. Adonis de Castro Oliveira
Professor convidado

Prof. Me. Luciano Barbosa da Silva
Professor convidado

LOTEAMENTOS IRREGULARES: A RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICA DE ENTES FEDERATIVOS E AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL

AMANDA GUADAGNINO¹

DÉBORA CRISTINA ALMEIDA CARVALHO²

JEAN CARLOS MOURA MOTA³

¹*Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: amandaguadagnino@gmail.com*

²*Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: deboracarvalho079@gmail.com*

³*Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: professorjeanmoura@gmail.com*

RESUMO: O presente artigo tem como tema loteamentos irregulares: a responsabilização jurídica de entes federativos e agentes públicos no Brasil. Essa pesquisa justifica-se em virtude de o tema ser de extrema relevância social e jurídica, sendo fundamental para lidar de forma efetiva com os problemas decorrentes dos loteamentos irregulares e responsabilidades. O objetivo geral do trabalho é discutir se há possibilidade jurídica de responsabilização de entes federativos e agentes públicos em caso de realização de loteamentos irregulares no Brasil. Tem-se como objetivos específicos: analisar a origem dos estigmas territoriais a partir das concepções da urbanização no Brasil; Conceituar Regularização Fundiária e legislações específicas; verificar a existência da possibilidade jurídica de responsabilização dos entes federativos e agentes públicos em caso de realização de loteamentos irregulares no Brasil. O tipo da pesquisa é descritiva e qualitativa, utilizou-se o método de Revisão Bibliográfica, com pesquisa em livros, artigos científicos e dissertações, com a utilização de Análise Documental Secundária, com pesquisa na Constituição Federal de 1988, leis vigentes e jurisprudência. Como resultado da pesquisa verificou-se que em caso de ocorrência de parcelamento irregular do solo, com a configuração de loteamento urbano, poderá haver a responsabilização de ente federativo e agentes públicos no Brasil. Concluiu-se que há possibilidade de responsabilização do Ente Público e dos agentes públicos no âmbito administrativo, cível e criminal de acordo com cada caso concreto.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Urbanização. Regularização Fundiária. Loteamentos irregulares. Responsabilização.

Abstract: The subject of this article irregular subdivisions: the legal responsibility of federative entities and public agents in Brazil. This research is justified by the fact that the theme is of extreme social and legal relevance, being fundamental to deal effectively with the problems arising from subdivisions and irregular responsibilities. The general objective of this text is to discuss whether there is a legal possibility of holding federal entities and public agents accountable in the case of irregular subdivisions carried out in Brazil. The specific objectives are: to analyze the origin of territorial stigmas from the conceptions of urbanization in Brazil; Conceptualize Land Regularization and specific legislation; verify the existence of the legal possibility of holding federated entities and public agents accountable in case of carrying out irregular allotments in Brazil. The type of research is descriptive and qualitative, the Bibliographic Review method was used, with research in books, scientific articles and dissertations, with the use of Secondary Documentary Analysis, with research in the Brazil's Federal Constitution of 1988, laws and current jurisprudence. As a result of the research, it was found that in case of irregular subdivision of land, with the configuration of urban allotments, the federal entity and public agents in Brazil can be held responsible. It was concluded that there is a possibility of accountability of the Public Entity and public agents in the administrative, civil and criminal spheres, according to each specific case.

Key Words: Public policy. Urbanization. Land regularization. Irregular subdivisions. Accountability.

INTRODUÇÃO

No Brasil, é comum a ocupação de áreas urbanas de forma irregular, sem observar as normas legais que regulam a criação de loteamentos, não sendo ocorrência privativa de alguns estados ou cidades, com ocorrência por todo o país. Essa situação gera uma série de problemas, tanto para os ocupantes quanto para o Poder Público.

A regularização fundiária é imprescindível para que a população possa ter garantido o Direito Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, bem como para garantia do fiel ordenamento urbano das cidades, o que facilita o desenvolvimento de políticas públicas que atendam fielmente as demandas sociais.

Muitas vezes a ocupação irregular do solo urbano se dá por ação ou omissão de agentes públicos, o que faz necessária a presente pesquisa cujo tema é: Loteamentos Irregulares: A Responsabilização Jurídica de Entes Federativos e Agentes Públicos no Brasil.

A problemática esta pautada na seguinte indagação: Há (im)possibilidade jurídica de responsabilização de entes públicos ou agentes públicos, por ação ou omissão, em razão da falta de fiscalização dos loteamentos irregulares?

Tem-se como objetivo geral desta pesquisa verificar a (im)possibilidade jurídica de responsabilização de entes públicos ou agentes públicos, por ação ou omissão, em razão da falta de fiscalização dos loteamentos irregulares no Brasil.

E tem-se como objetivos específicos: analisar a origem dos estigmas territoriais a partir das concepções da urbanização no Brasil; conceituar Regularização Fundiária e legislações específicas; verificar a existência da possibilidade jurídica de responsabilização dos entes federativos e agentes públicos em caso de realização de loteamentos irregulares no Brasil.

O tipo da presente pesquisa é descritiva e qualitativa, com emprego da metodologia desenvolvida em duas etapas: inicialmente Revisão Bibliográfica, com a pesquisa em livros, artigos e dissertações, posteriormente Análise Documental Secundária na Constituição Federal de 1988, leis vigentes e jurisprudência.

Este trabalho se justifica pelas dúvidas recorrentes, de juristas, operadores do direito e também de gestores públicos sobre a possibilidade jurídica da

responsabilização destes últimos ante a ocorrência de loteamentos irregulares, bem como, em caso de possibilidade de responsabilização, de sua extensão. Essa pesquisa é fundamental para lidar de forma efetiva com os problemas decorrentes dos loteamentos irregulares, bem como para definir a responsabilização jurídica decorrente das irregularidades.

Os principais autores utilizados neste trabalho são: No primeiro tópico o principal autor citado é Mota (2020) que discorre sobre a origem dos estigmas territoriais com base nas concepções de urbanização no Brasil, no segundo tópico traz conceitos e disposições legais sobre a Lei 13.465/2017, e no terceiro tópico como principal autor pode-se mencionar Pietro (2022) e (2023) que discorre sobre os tipos de responsabilidades jurídicas.

O Trabalho divide-se em três tópicos sendo que no primeiro tópico trata-se da urbanização no Brasil e as transformações significativas, apresentando desafios contemporâneos. Pois o rápido crescimento populacional urbano trouxe consigo uma série de desafios, incluindo a falta de infraestrutura adequada, a expansão desordenada das cidades, sendo necessárias políticas públicas efetivas.

O segundo tópico traz alguns conceitos da regularização fundiária, que se referem às dimensões materiais e jurídicas da urbanização. Compreender esses conceitos é essencial para entender as dinâmicas e conflitos envolvidos na produção e gestão do espaço urbano.

O terceiro tópico aborda-se sobre as responsabilidades em relação a loteamentos irregulares, enfocando as perspectivas legais, conforme se verá a seguir.

1 URBANIZAÇÃO NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Para compreender como o Brasil se tornou predominantemente mais urbano do que rural, é importante compreender a conexão entre a economia colonial e sua mudança. No período colonial, a economia brasileira se sustentava na comercialização de mercadorias agrícolas destinadas à metrópole e outros países

industrializadas, sem um comércio expressivo entre as diferentes regiões do país (MOTA, 2020).

Conforme Mota (2020) o padrão urbano-industrial capitalista no Brasil emergiu em razão da expansão das áreas urbanas e da crise econômica do período colonial, impulsionadas pelo estabelecimento de mercados regionais e pela necessidade de produtos manufaturados, o que fomentou o avanço da indústria e acelerou o crescimento das cidades.

A industrialização intensiva ocorrida no final do século XX, especialmente nos setores alimentício e têxtil, em conjunto com medidas protecionistas, foram fatores determinantes para o crescimento da indústria nacional, resultando na expansão de cidades industriais em toda a costa brasileira e no surgimento de um mercado interno fortalecido (OLIVEN, 2010).

De acordo com Silva e Silva (2020), o processo de urbanização no Brasil gerou benefícios consideráveis aos proprietários de terras, resultando assim na exclusão dos mais pobres dos espaços urbanos regulares, que acabaram tendo que se contentar com loteamentos irregulares ou clandestinos.

Segundo Silva (2018), o crescimento acelerado das cidades brasileiras gerou uma série de problemas, podendo citar entre eles, o crescimento sem infraestrutura, a favelização, a especulação imobiliária e as irregularidades fundiárias. Esses problemas têm afetado a qualidade de vida das pessoas, principalmente das camadas mais pobres da população.

Nesse sentido, é importante ressaltar a importância de políticas públicas que visem à regularização fundiária, à construção de moradias populares e à melhoria da infraestrutura nas áreas urbanas, a fim de garantir condições dignas de moradia e vida para todos os cidadãos (ALMEIDA, 2020).

Portanto, é preciso que o poder público, em parceria com a sociedade civil, busque soluções para enfrentar esses desafios e promover uma urbanização mais sustentável e justa no Brasil.

De acordo com Silva e Silva (2018), as irregularidades fundiárias não são um problema recente no Brasil, mas foram agravadas pelo processo de urbanização do país. No entanto, as primeiras ações significativas no sentido de promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos foram realizadas no final da década de 1970, mas foram melhor articuladas na década de 1980.

Segundo Freire e Silva (2020), a ocupação informal de terras por um grande contingente populacional de baixa renda foi a solução encontrada para a falta de políticas públicas de habitação e regularização fundiária no país. No entanto, essa ocupação informal gerou diversas consequências negativas, como a precariedade das condições de vida e a falta de infraestrutura.

Para enfrentar esses desafios, é necessário promover políticas públicas efetivas de regularização fundiária, como indicado por Almeida (2021). Isso envolve ações como a identificação de assentamentos informais, o cadastramento de seus ocupantes e a emissão de títulos de propriedade, garantindo assim a segurança jurídica e a melhoria das condições de vida.

É importante destacar a relevância dessas ações para a promoção da justiça social e a garantia do direito à moradia adequada, como estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Santos (2019), diz que a regularização fundiária é um instrumento fundamental para a concretização desses direitos, além de contribuir para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

No Brasil, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, foi editada no fim do Governo Militar com o intuito de coibir a criação ou desmembramento de áreas urbanas sem a autorização dos órgãos públicos competentes, bem como a criação destes em desacordo com a legislação vigente (BRASIL, 1979).

De acordo com a legislação, a conduta de dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem a devida autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições legais ou dos entes públicos responsáveis, passou a ser configurada como crime contra a Administração Pública (BRASIL, 1979).

Nesse contexto, foi editada a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que criminalizou a conduta de criação ou desmembramento do solo urbano sem a devida autorização dos entes públicos competentes, bem como a criação destes em desacordo com a observância da legislação vigente (BRASIL, 1979).

Após a entrada de Itamar Franco no poder, foram criados os programas Habitar Brasil e Morar Município, porém, estes programas foram padronizados e não consideraram as peculiaridades de cada região do país, o que acabou tornando-os ineficazes (MOTA, 2020).

Para lidar com a regularização de áreas urbanas irregulares e combater o déficit habitacional, foi criada a Lei n. 11.997/2009, que estabeleceu mecanismos para regularização fundiária e para a construção de novas moradias para pessoas com baixa renda (BRASIL, 2009).

No entanto, surgiu a Lei nº 13.465/2017 como resposta à necessidade de aprimoramento. Essa legislação estabelece a regularização fundiária urbana e diretrizes para a adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais destinadas à integração dos assentamentos urbanos informais no contexto do planejamento territorial e à concessão de títulos de propriedade aos ocupantes (BRASIL, 2017).

Além disso, a Lei n. 13.465/2017 tem como objetivos identificar as áreas irregulares, promover serviços públicos, a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, o estabelecimento de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial e geração de emprego e renda (BRASIL, 2017).

A ocupação irregular do solo urbano é um problema recorrente no Brasil e está diretamente ligado à falta de planejamento público eficiente, e a ausência de políticas públicas adaptadas para o desenvolvimento urbano adequado, sendo necessário a adoção de políticas públicas efetivas para a sua prevenção e regularização (MOTA, 2020).

Ou seja, o planejamento urbano deve considerar as necessidades da população e as características do ambiente urbano, levando em conta aspectos como a infraestrutura presente, a capacidade de suporte do solo, as áreas de risco e as áreas de proteção ambiental. A adoção de medidas preventivas, como o estabelecimento de políticas de planejamento e gestão urbana eficientes, é essencial para garantir cidades mais sustentáveis.

Neste sentido, Santos (2018), afirma que o modelo de planejamento urbano no Brasil é inadequado para lidar com os desafios existentes em uma cidade contemporânea, caracterizada por questões como a violência, a exclusão social, a ocupação irregular do solo e a degradação ambiental.

Vale mencionar que Gonçalves *et al.* (2019), diz que o sistema de planejamento e orçamento público do Brasil é composto por três controladores principais: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três ferramentas trouxeram inovações importantes para o método de planejamento e orçamento no setor público brasileiro e são

obrigatórias para gestores em todas as esferas governamentais.

Neste sentido, torna-se essencial uma boa gestão e o fracionamento adequado do solo urbano, pois é isto que contribui para que as cidades cresçam de forma harmônica, proporcionando uma melhor qualidade de vida e proteção as áreas de preservação permanente, assegurando as aplicações das normas ambientais e se faz necessário o devido planejamento orçamentário.

Na falta de planejamento e de gestão urbana eficiente leva a situações como a ocupação irregular do solo urbano, que ocorre quando as áreas são ocupadas sem a devida autorização e inobservância das normas urbanísticas e ambientais, a gestão adequada por parte dos agentes públicos é fundamental para fiscalizar e controlar o cumprimento das normas urbanísticas .

São exemplos de ocupações irregulares do solo urbano, os loteamentos clandestinos e assentamentos informais, de acordo com Mota (2020, p. 48):

a) os loteamentos clandestinos, criados pelos próprios proprietários de terras em glebas de terras rurais, sem a devida observância da legislação vigente; b) assentamentos informais, criados diretamente pelos moradores, que tem origem em ocupações efetivadas ilegalmente de forma direta pelo próprio morador, ou de forma coletiva, com a agregação de indivíduos ao longo do tempo, dando origem, a título de exemplos as favelas. Tais ocupações irregulares do solo trazem inúmeros prejuízos, dentre os quais pode ser citados, desarticulação do sistema viário, problemas com coleta de lixo, erosões, ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos públicos entre vários outros.

Neste sentido, é evidente a necessidade de o Estado adotar medidas que promovam a regularização fundiária urbana, especialmente em países subdesenvolvidos, regiões menos desenvolvidas e municípios que abrigam áreas habitacionais precárias e irregulares, conhecidas como aglomerados subnormais. Essas medidas são cruciais para impulsionar o desenvolvimento dessas regiões e melhorar as condições de vida da população.

Um dos desafios enfrentados no campo do Direito Urbanístico é a compreensão das formas de organização e intervenção no espaço urbano. Para tanto, é necessário realizar uma análise dos conceitos de cidade e regularização, os quais se referem, respectivamente, às dimensões materiais e jurídicas da urbanização. A compreensão desses conceitos é essencial para a compreensão das dinâmicas e conflitos que permeiam a produção e gestão do espaço urbano.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: CONCEITOS E INSTRUMENTOS LEGAIS

O Direito Urbanístico é um ramo do direito que tem por função normatizar e regular os espaços habitáveis nas cidades. Atualmente há uma confusão entre os termos "cidade" e "município", é importante esclarecer que "cidade" vem do latim "*civitate*", associado a "*civitas*" e "urbano" vem do latim "*urbs*", ambos significando cidade (VASCONCELOS, 2015).

BORDALO (2022) diz que o Direito Urbanístico é baseado na regulamentação das cidades e suas funções sociais. Essas funções são moradia, trabalho, locomoção e lazer, e estão relacionadas aos direitos sociais representados no artigo 6º da Constituição Federal, que menciona explicitamente o trabalho, a moradia e o lazer.

Segundo Alves e Carvalho (2012) à cidade pode ser aludida como um conjunto de ações e um espaço de relações, conflitos e construções, que envolvem o redesenho da cultura política e as intervenções que ocorrem no cotidiano.

Neste sentido, Scopel *et al.* (2020) manifesta que as cidades não são apenas espaços onde as pessoas realizam atividades produtivas e econômicas; são onde as pessoas se relacionam e se articulam a partir de interesses e valores variados, formando coletivos de afinidade e de interesses que buscam conservar e proteger suas identidades culturais e territoriais que se revelam territorialmente.

Uma questão relevante para o estudo do Direito Urbanístico é a distinção entre cidade e município, embora muitas vezes sejam usados como sinônimos, esses termos têm significados variados no âmbito jurídico.

A federação brasileira apresenta uma particularidade em relação ao modelo federativo, com a inserção do Município como entidade federativa, que possui, autonomia política nos termos do art. 18, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Uma característica fundamental do município que é relevante para o Direito Administrativo é seu autogoverno em relação aos interesses locais, o que lhe confere autonomia em relação ao Estado-Membro pertencente. O município tem o

direito de autodeterminação jurídica relativa, o que lhe permite votar e estabelecer sua própria Lei Orgânica, de acordo com o artigo 29 da Constituição Federal (NETO, 2014).

Dessa forma, conforme mencionado o município é uma entidade político-administrativa que possui autonomia e competências próprias, definidas pela CRFB/1988. A cidade, por sua vez, é a área urbana do município, onde se concentra a maior parte da população e das atividades econômicas, sociais e culturais.

Diante disso, se faz necessário compreender a definição dos termos agentes públicos, agentes políticos e servidor público, pois é através da compreensão dessas definições que se estabelece a diferenciação entre os diversos atores que exercem funções no âmbito do Estado.

A Lei nº 14.133/21, no artigo 6º, inciso III, dispõe que a Administração Pública abrange tanto a administração direta quanto a indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso inclui as entidades que possuem personalidade jurídica de direito privado, mas estão sob o controle do poder público, assim como as fundações criadas ou mantidas por ele (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133/21 de acordo com artigo 6º, no inciso V, introduziu a qualificação de agente público como uma pessoa que exerce um mandato, cargo, emprego ou função em uma pessoa jurídica que faz parte da Administração Pública. Essa designação pode ser concedida por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo com a entidade em questão (BRASIL, 2021).

De acordo com Pietro (2023) anteriormente à CRFB/1988, dizia que às entidades de direito privado protegidos pelo governo (fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) eram excluídos. No entanto, o artigo 37 da CRFB/1988 exige a inclusão de todos eles. Após as mudanças jurisdicionais requeridas pela Emenda Constitucional nº 18/98, identifica-se quatro categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos, militares e indivíduos particulares que colaboram com o Poder Público.

No direito brasileiro, os agentes políticos são aqueles que desempenham atividades governamentais típicas e que exercem um mandato. Essa categoria inclui de forma exclusiva os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, assim como Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura dos agentes políticos é a eleição, exceto para os

Ministros e Secretários, que são selecionados livremente pelo Chefe do Executivo e nomeados para cargos públicos (PIETRO, 2022).

E o Servidor público pode ser definido como a pessoa física que presta serviços ao Estado ou às entidades da Administração, com vínculo jurídico-administrativo e recebendo paga pelos cofres públicos. Isso engloba: servidores públicos estatutários, empregados públicos, e servidores temporários (NOHARA, 2022).

Neste sentido, segundo Spitzcovsky (2022), a responsabilidade do Estado refere-se a obrigação imposta ao Poder Público de restituir os prejuízos causados a terceiros por seus agentes, durante o desempenho de suas funções. Com base na definição apresentada, é importante ressaltar alguns pontos relevantes, começando pela obrigação do Poder Público de ressarcir os danos sofridos por terceiros. Serão passíveis de indenização os danos que possuem as seguintes características: certos, especiais e anormais.

Portanto, a relação entre políticas públicas e agentes públicos envolve tanto a responsabilidade do Estado em indenizar danos causados por seus agentes, quanto a responsabilidade dos próprios agentes em agir conforme com os princípios da administração pública na implementação das políticas.

Com isso, se faz necessário citar que as políticas públicas são fundamentais porque têm como objetivo atender às necessidades e demandas da população, buscando melhorar as condições de vida das pessoas e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Segundo Rocha *et al.* (2013, *online*):

Política pública pode ser entendida, de modo geral, como um planejamento estratégico resultante de um processo decisório político voltado para o alcance de diferentes objetivos que envolvem diferentes eixos temáticos e que convergem para o atendimento do interesse coletivo.

Já Reis e Zanella (2015) menciona que as políticas públicas são um conjunto de programas e ações desenvolvidas pelo governo com o intuito de enfrentar e solucionar os diversos problemas enfrentados pela população. Essas políticas são adotadas para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e melhorar a qualidade de vida da sociedade como um todo.

Pode-se observar que, no primeiro conceito, há uma perspectiva de que as políticas públicas são diretrizes estratégicas que atendem a necessidades coletivas

em locais diferentes. Em contrapartida, a segunda definição compreende a política pública também como diretrizes estratégicas, mas com o Estado como principal agente, ou seja, seguindo uma abordagem centrada no Estado, que reconhece a possibilidade de políticas públicas de negação ou omissão.

A Lei 13.465/2017 estabelece a regularização fundiária urbana (Reurb) como um conjunto abrangente de ações jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais com o objetivo de integrar os núcleos urbanos informais ao planejamento territorial urbano e garantir o direito à moradia digna para seus ocupantes (BRASIL, 2017).

A Reurb foi estabelecida pela Lei 13.465/2017, que alterou a Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e a Lei 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida). A Reurb também foi regulamentada pelo Decreto 9.310/2018.

De acordo com o art. 10 da Lei 13.465/2017, a Administração Pública tem a responsabilidade de melhorar as condições urbanas dos loteamentos irregulares, garantindo que sejam criadas unidades imobiliárias que estejam em conformidade com as leis urbanísticas locais (BRASIL, 2017).

Além disso, a Administração Pública deve respeitar o Princípio Constitucional da Eficiência na ocupação do solo, vetando a criação de novos assentamentos informais e incentivando a participação dos beneficiários em todas as etapas do processo de regularização, conforme art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

A Regularização Fundiária na Lei nº 13.465/2017 em seu artigo 11, apresenta conceitos de grande relevância para compreensão desta política pública, conforme elencado abaixo:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula

dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (BRASIL, 2017, *online*).

O artigo 11 da Lei nº 13.465/2017 é de grande relevância para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária em núcleos urbanos informais. A definição de conceitos como núcleo urbano, núcleo urbano informal, demarcação urbanística, Certidão de Regularização Fundiária, legitimação de posse, legitimação fundiária e ocupação são essenciais para a interpretação e efetivação da regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Esses conceitos contribuí para orientar a atuação dos municípios na promoção da regularização fundiária e garantem o acesso à terra e a segurança jurídica dos direitos sobre a propriedade para os ocupantes desses núcleos.

A Lei 13.465/2017 Brasil (2017) em seu artigo 13, também estabeleceu as políticas públicas de regularização fundiária urbana e seus instrumentos, que são: Reurb de interesse social (Reurb-S): destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; Reurb de interesse específico (Reurb-E): destinada aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadra nos critérios da Reurb-S;

Legitimação fundiária: reconhecimento do direito real de propriedade ou de posse sobre a unidade imobiliária urbana propósito da Reurb; Criação de unidades imobiliárias: delimitação das unidades imobiliárias urbanas objeto da Reurb; Demarcação urbanística: procedimento simplificado para identificação dos limites das unidades imobiliárias urbanas objeto da Reurb (BRASIL, 2017);

Projeto de regularização fundiária urbana (PRF): conjunto de documentos técnicos e jurídicos que baseia-se a Reurb; Registro da regularização fundiária

urbana: ato pelo qual se formaliza a Reurb no cartório de registro de imóveis competente (BRASIL, 2017).

Em suma, a Reurb-S e a Reurb-E são importantes instrumentos para a regularização fundiária urbana, garantindo o direito à moradia adequada e à inclusão social da população em áreas informais. A licença fundiária, a demarcação urbanística, o PRF e o registro da regularização são etapas fundamentais desse processo.

Neste sentido é necessário reiterar que a regularização fundiária urbana busca garantir o direito à moradia digna para a população que vive em núcleos urbanos informais. Para isso, existem duas modalidades de Reurb: a de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E).

De forma geral é importante mencionar que a regularização fundiária não é uma tarefa fácil e depende de um esforço conjunto de vários atores, como governo, proprietários de terras, comunidades e entidades da sociedade civil. A falta de recursos, o conflito de interesses e a obrigação são alguns dos obstáculos que podem dificultar a implementação da regularização fundiária (MOTA, 2020).

No próximo tópico, será abordada a possibilidade de responsabilização de entes públicos e agentes públicos pela criação de loteamentos irregulares, e até mesmo, a possibilidade de responsabilização pela falta da implementação do processo de regularização fundiária urbana, destacando-se a importância de uma abordagem colaborativa e o papel dos diferentes atores envolvidos.

3 ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE JURÍDICA EM CASOS DE LOTEAMENTO IRREGULAR: IMPLICAÇÕES LEGAIS E CONSEQUÊNCIAS

O avanço legislativo introduzido pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que tem como intuito implementar instrumentos de política urbana, conforme estipulado pelo legislador constitucional, essas ações têm como finalidade garantir o acesso à moradia digna, aos recursos e equipamentos urbanos e à titulação da propriedade (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, a utilização do solo urbano e as políticas para o desenvolvimento das cidades são responsabilidades atribuídas aos Municípios. Pois estes desempenham um papel fundamental, não apenas na prevenção, no controle e na regulamentação da ocupação desordenada do solo, mas também, com a promulgação da Lei nº 11.977/2009, no direcionamento de ações que visam à regularização de empreendimentos já existentes (NALINI; LEVY, 2013).

Sendo relevante reinterar que a Reurb foi instituída pela Lei 13.465/2017, que alterou a Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e a Lei 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida). A Reurb também foi regulamentada pelo Decreto 9.310/2018 (BRASIL, 2017).

A responsabilidade civil é regulamentada pela CRFB/1988, no seu artigo 37, § 6º, prevê que as entidades jurídicas de direito público e as de direito privado que oferecem serviços públicos serão responsáveis pelos danos causados por seus agentes nessa capacidade, garantindo-se o direito de regresso contra o responsável na presença de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o artigo 43 do Código Civil também estabelece a responsabilidade do ente público, diz que as entidades jurídicas de direito público interno são legalmente responsáveis pelos atos dos seus representantes que, nessa condição, causem prejuízos a terceiros. No entanto, é importante ressaltar que existe o direito de regresso contra os responsáveis pelo dano, caso haja culpa ou dolo (BRASIL, 2002).

De acordo com Berwig (2019) a responsabilidade subjetiva abrange a obrigação de indenizar devido a um comportamento contrário ao Direito, seja por culpa ou dolo, resultando em danos a terceiros. Já a responsabilidade objetiva refere-se à obrigação de restituir os danos causados por uma ação legal ou ilegal que resultou em lesão a um interesse juridicamente protegido, estabelecendo-se pela relação causal entre o comportamento e o dano.

Desse modo, Carvalho (2018) dispõe que a responsabilidade do Estado, estampada no texto constitucional, é objetiva, mas já a responsabilização do agente, perante o Estado, é subjetiva, decorrendo de comprovação de dolo ou de culpa. É importante destacar que a doutrina majoritária entende que a conduta que resulta na responsabilidade objetiva do órgão público é a conduta comissiva. No caso de omissão por parte dos agentes, a responsabilidade é considerada subjetiva.

Já Pietro (2022, p. 852) diz que não é possível atribuir responsabilidade

objetiva em casos de inércia de um agente público que tinha o dever de agir e optou por não agir, sem que houvesse uma razão aceitável, conforme elencado abaixo:

No caso de omissão do Poder Público, os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou fatos de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu. Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano. A lição supratranscrita, de José Cretella Júnior, é incontestável. A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.

De acordo com a compreensão do Supremo Tribunal Federal a responsabilidade civil em caso de omissão é objetiva, conforme jurisprudência abaixo:

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOA CONDENADA CRIMINALMENTE, FORAGIDA DO SISTEMA PRISIONAL. DANO CAUSADO A TERCEIROS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O ATO DA FUGA E A CONDUTA DANOSA. AUSÊNCIA DE DEVER DE INDENIZAR DO ESTADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no **risco administrativo**, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. 2. **A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão**, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. 3. Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima. (...)” (RE 608880, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-240 DIVULG 30-09-2020 PUBLIC 01-10-2020) (Grifo Nosso). :

Nohara (2022) diz que na jurisprudência e doutrina, observa-se a crescente adoção da teoria do risco. Essa abordagem deixa de lado a análise da culpa (elemento subjetivo) e foca na constatação de que as atividades estatais envolvem riscos. Devido à sua muito mais forte em relação aos privados, chegou-se à conclusão de que o Estado deve assumir um maior grau de responsabilidade.

Com isso, Pietro (2022) afirma que uma questão controversa é se o artigo 37,

§ 6º, da Constituição se aplica ou não aos casos de omissão do Poder Público, e se nessa situação se adota a teoria da responsabilidade objetiva. Alguns defendem que a norma é igual para a ação e a omissão do Poder Público; porém outros sustentam que, na omissão, se aplica a teoria da responsabilidade subjetiva, na forma da teoria da culpa do serviço público.

Ou seja, o ente Municipal e seus agentes podem ser responsabilizados civilmente pelos danos causados a terceiros em razão da falta de fiscalização adequada dos loteamentos irregulares, em razão da omissão.

Nesta mesma linha, a responsabilidade do agente público acusado de cometer infração funcional está condicionada à investigação adequada desse ato ilícito. Os métodos apropriados para investigar a conduta imprópria do agente público são os processos administrativos e judiciais, sendo garantido ainda o contraditório e ampla defesa, os quais estão em conformidade com os princípios expressos no inciso LV do artigo 5º da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

A responsabilidade administrativa do servidor público sucede do não cumprimento das normas internas da organização ou da infração das regras. Conforme estabelecido no artigo 124 do Estatuto Federal (Lei 8.112/1990), essa responsabilidade advém de ações ou omissões ocorridas durante o exercício do cargo ou função. Independentemente dos seguimentos dos processos civis e criminais deve aplicar uma pena após a devida apuração da infração (GASPARINI, 2011).

Segundo Justen Filho (2023) a violação por parte do agente público de suas obrigações inerentes na dimensão administrativa acarreta vários efeitos legais, o indivíduo é responsável perante o Estado e a sociedade, especialmente pelos efeitos das ações e omissões cometidas. Isso significa que existe um vínculo legal de autoria que atribui os efeitos ao agente cujo comportamento possibilitou sua ocorrência.

Pietro (2023) diz que o servidor é responsável administrativamente pelos atos ilegais estabelecidos no estatuto. Esses atos compartilham dos mesmos elementos fundamentais encontrados nas infrações civis, que são ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e ocorrência de dano. No caso dos servidores temporários de outras esferas de governo, é necessário que a regulamentação seja estabelecida por meio de legislação específica.

Na esfera federal, de acordo com a Lei nº 8.112/90, o artigo 127 estabelece

as sanções disciplinares que podem ser adotadas, tais como advertência, destituição de cargo em comissão, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria. Os artigos subsequentes dessa legislação definem as circunstâncias em que cada uma dessas sanções é cabível (BRASIL, 1990).

Isso implica que, a Administração possui uma margem de avaliação ao enquadrar a falta dentro dos ilícitos previstos na lei. No entanto, a apreciação traz a possibilidade de critérios obrigatórios a serem observados. A lei nº 8.112/90 artigo 128 e seguintes determina que, ao aplicar as penalidades disciplinares, a natureza e a gravidade da infração, bem como os danos resultantes para o serviço público, devem ser considerados (BRASIL, 1990).

Segundo Justen Filho (2023) a responsabilidade administrativa é consequência da prática de conduta irregular do agente público no exercício de sua função como representante do Estado. Embasa-se na capacidade que as pessoas jurídicas de direito público têm de impor condutas ao administrado. Com isso, essa responsabilidade abrange também os particulares que atuem em situação de delegação com o poder público. A sanção administrativa é a pena aplicada ao infrator.

Ou seja, se faz necessário reiterar que dependendo das leis e regulamentos locais, o agente também pode estar sujeito a responsabilidades legais e administrativas no caso de omissão pela ausência de implementação da regularização fundiária. Isso pode incluir medidas disciplinares, ações judiciais ou outros mecanismos de responsabilização.

A Lei nº 8.429/92, com a redação fornecida pela Lei nº 14.230/21, traz três categorias de atos de improbidade administrativa, classificados em termos de gravidade nos artigos 9º a 11. Primeiramente, no artigo 9º, a lei destaca as condutas mais sérias, ou seja, aquelas que resultam em enriquecimento ilícito. Em seguida, no artigo 10, são definidos os atos que causam prejuízo ao erário, e no artigo 11, são abordados aqueles que violam os princípios da Administração Pública (COSTA; BARBOSA, 2022).

A Lei nº 8.429/1992, em sua versão atual artigo 12, estabelece claramente as sanções resultantes de atos de improbidade administrativa, no qual pode-se citar o ressarcimento integral do dano, a aplicação de multa civil, a perda dos bens ou valores adquiridos ilicitamente, a destituição do cargo público, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público, bem como de

receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 1992).

A expressão agente público tem um significado importante e é utilizada na própria Constituição. Pietro (2023, p. 712) diz:

Todas as categorias, mesmo a dos particulares, se atuarem no exercício de atribuições do poder público, acarretam a responsabilidade objetiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, já que o dispositivo fala em danos causados por agentes públicos.

Ou seja, a responsabilidade prevista na Constituição Federal, é cabível a todas as categorias, incluindo os particulares, quando exercem atribuições do poder público. Essa responsabilidade refere-se aos danos causados por agentes públicos. Caso o ente federativo seja condenado, é possível mover uma ação regressiva contra o agente responsável pelo dano, desde que sua conduta tenha sido com dolo ou culpa.

Conforme observado o agente público está sujeito a diversas formas de responsabilidade decorrentes de suas atividades no cargo, emprego ou função que exerce. Essas responsabilidades abrangem os âmbitos civil, administrativo e criminal, vale resaltar que para os servidores estaduais, distritais e municipais, a matéria é tratada nos respectivos estatutos e leis orgânicas.

A responsabilidade civil do servidor público nasce quando ele provoca danos. No caso em que os danos prejudica terceiros, a responsabilidade recai sobre o Estado, preservando-se o direito de regresso em relação ao servidor. Quando os danos afetam o próprio Estado, a responsabilidade do servidor é avaliada pela própria Administração por meio de um processo administrativo. Se o dano for comprovado, é aplicada a medida de autoexecutoriedade, que consiste no desconto dos vencimentos do servidor (NOHARA, 2022).

Na esfera civil o agente dependendo da conduta pode responder por perdas e danos causados a terceiros ou ao Estado, já a responsabilidade por atos de improbidade produz efeitos mais amplos do que o aborto patrimoniais, pois pode provocar suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo ao ingresso de ação penal, com fundamento no artigo 37, § 4º, da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

A responsabilidade administrativa do servidor é estabelecida quando ocorre a prática de um ato ilícito administrativo, de acordo com legislação estatutária específica. No âmbito federal, uma vez comprovada a ocorrência da infração

administrativa, o responsável está sujeito a sanções disciplinares, tais como advertência, multa, suspensão ou demissão (NOHARA, 2022).

No caso de um crime que cause prejuízo para a Fazenda Pública ou enriquecimento ilícito por parte do indivíduo, será possível aplicar o sequestro e confisco de bens, com a intervenção do Poder Judiciário. Essa medida segue as disposições estabelecidas no Decreto-lei nº 3.240/41 e na Lei nº 8.429/1992.

Segundo Nohara (2022), a responsabilidade criminal do servidor público, na prática de crime ou contravenção com dolo ou culpa, é submetida ao processo judicial. O Artigo 92 do Código Penal, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.268/96, prevê como efeito da condenação a perda do cargo, da função pública ou do mandato eletivo nos seguintes casos elencados: a) quando a pena privativa aplicada for igual ou superior a um ano, havendo comprovação de abuso de poder e violação dos deveres para com a Administração Pública; e b) quando a pena privativa aplicada for superior a quatro anos.

Segundo Pietro (2023) os Prefeitos estão sujeitos à responsabilidade, conforme o art. 29-A, § 2º da CRFB/1988; Essa responsabilidade é regida pelo Decreto-lei nº 201, que estabelece os crimes sujeitos a julgamento pelo Poder Judiciário, que podem ser punidos com reclusão ou detenção. Além da perda do cargo e a inabilitação por cinco anos para exercer qualquer função pública, sem prejuízo da reparação civil do dano ao patrimônio público ou privado; e as infrações político-administrativas, que são julgadas pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.

Neste sentido, é necessário analisar a responsabilidade na proteção do meio ambiente, que é um dever de todos e um direito fundamental, estando prevista na CRFB/1988 conforme artigo 23 como competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 225 da CRFB/1988 prevê que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e incumbe ao poder público assegurar a efetividade deste direito (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 23, VI, da Constituição Federal, Brasil (1988, *online*), é competência comum dos entes federativos "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Portanto, quando um ente federativo deixa de exercer essa competência, seja por falta de fiscalização adequada ou por não investir em políticas de proteção, pode ser considerado omissor.

Diante disso, a legislação ambiental brasileira dispõe de sanções

administrativas, civis e penais para aqueles que causam danos ao meio ambiente. A Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, estabelece muitas penalidades para condutas lesivas ao meio ambiente, tais como multas, suspensão de atividades, embargo de obras, entre outras. A Lei 9.605/1998, no Art. 3º prevê que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente (BRASIL, 1998).

O Artigo 70 da Lei nº 9.605/1998 diz que configura uma infração administrativa ambiental qualquer ação ou omissão que contradite as normas legais relacionadas à utilização, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (BRASIL, 1998).

O responsável tem a obrigação de adotar as medidas para evitar um determinado resultado negativo. Caso não o faça, será considerado responsável pelo dano, uma vez que sua função é proteger o interesse legal respaldado por uma norma proibitiva. No Código Penal, artigo 13, há abordagem sobre o crime e a relação de causalidade, o §2, enfatiza-se a relevância da omissão, pois o agente que tinha a obrigação de agir para evitar e não faz nada, assumindo assim a responsabilidade, pois sua conduta de omissão possibilitou um dano irreparável (BRASIL, 1940).

Portanto, a omissão por parte do ente federativo em fiscalizar ou investir em políticas de proteção ao meio ambiente pode ser considerada uma falha no cumprimento de suas competências. Essa omissão pode levar à responsabilização dos responsáveis por loteamentos irregulares, que causam danos ambientais, e do ente público subsidiariamente, pela sua negligência em proteger o meio ambiente e evitar esses danos.

Neste caso de acordo com o artigo 14, § 3º, da Lei nº 13.465/2017 a solicitação para iniciar o processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) por parte dos proprietários de terrenos, loteadores e incorporadores que contribuíram ou que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, não os eximirá de responsabilidades administrativas, civis ou criminais (BRASIL, 2017).

A responsabilidade atribuída a autor de loteamento realizado de forma irregular, sem as devidas autorizações ou em desacordo com as normas estabelecidas, pode acarretar em penalidades como multas, embargos na obra, demolição das construções irregulares e a proibição de novos empreendimentos na área, até mesmo prisão, dependendo da gravidade das infrações cometidas, nos

termos da Lei nº 6.766/1979, art. 50 (BRASIL, 1979).

A Lei nº 6.766/1979 trata das infrações administrativas relacionadas ao parcelamento do solo urbano. E o artigo 50 dispõe sobre multas e outras sanções para quem realizar parcelamento do solo urbano sem cumprir as exigências legais. E Artigo 288 do Código Penal Brasileiro, prevê o crime de associação criminosa, que pode ser aplicado a grupos organizados que atuam em loteamentos irregulares com o objetivo de obter vantagens ilícitas (BRASIL, 1979).

De forma geral, é importante destacar que as formas de responsabilidade podem variar de acordo com as leis e regulamentos específicos de cada ente federativo. A regularização fundiária de loteamentos irregulares pode envolver várias formas de responsabilidade, dependendo do contexto legal e das circunstâncias específicas do caso concreto. Deixando claro, por intermédio desta pesquisa a possibilidade de responsabilização de entes federativos e agentes públicos, nos âmbitos administrativo, cível e criminal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, discute-se as responsabilidades em caso de loteamentos irregulares, considerando as perspectivas legais. Ao longo do estudo, foi possível perceber que a questão da regularização fundiária vai além da simples regularização dos imóveis, envolvendo também a garantia dos direitos sociais, a segurança jurídica e o planejamento urbano adequado.

A regularização fundiária é uma questão de extrema importância, especialmente em regiões urbanas onde a ocupação do solo ocorreu de forma desregulamentada. A existência de loteamentos irregulares traz consigo uma série de desafios e responsabilidades, envolvendo tanto os ocupantes dessas áreas quanto as autoridades governamentais.

Há possibilidade de responsabilização de entes federativos e agentes públicos, nas esferas administrativas, civil e criminal, em razão da falta de cumprimento da responsabilidade de fiscalização, ou seja, os atos de comissão ou omissão cometidos, podem acarretar em consequências adversas que terão efeitos

negativos. Sendo importante mencionar que a análise das responsabilidades deve ser realizada dependendo do contexto legal e das circunstâncias específicas do caso concreto.

Neste sentido, as autoridades governamentais têm a responsabilidade e o dever de fiscalizar e coibir a ocupação irregular do solo, garantindo a aplicação das leis e normas vigentes. Além disso, é fundamental que haja uma atuação efetiva na regularização dos loteamentos irregulares já existentes, por meio da elaboração de projetos de regularização, da oferta de infraestrutura básica e da promoção de condições adequadas de moradia.

Em suma, a regularização fundiária de loteamentos irregulares é um trabalho complexo e multifacetado, que envolve responsabilidades de diferentes atores sociais. A solução para este problema exige uma abordagem integrada, que considere as dimensões jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais envolvidas. Somente por meio de uma atuação conjunta entre governo, proprietários dos imóveis e ocupantes das áreas irregulares será possível alcançar um equilíbrio entre a regularização dos imóveis, a proteção dos direitos dos ocupantes e a preservação do meio ambiente.

Para isso, se faz necessário que as autoridades governamentais adotem medidas efetivas para identificar e mapear os loteamentos irregulares, estabelecendo canais de diálogo com os ocupantes para compreender suas necessidades e realidades. A partir daí, devem ser elaborados programas de regularização fundiária que contemplem a regularização dos imóveis, a oferta de infraestrutura básica (como água, esgoto, energia elétrica) e a melhoria das condições de moradia.

Sendo fundamental que sejam implementadas políticas de inclusão social, como programas de acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, incentivos para a regularização fundiária em assentamentos precários e a devida promoção de projetos habitacionais de interesse social.

Nem sempre a responsabilidade pela não implementação recai exclusivamente sobre o gestor, pois é necessário a análise de fatores externos, como restrições orçamentárias, falta de apoio político ou obstáculos burocráticos, podem interferir no processo. No entanto, cabe ao gestor demonstrar liderança, buscar soluções e tomar medidas para superar esses desafios e garantir a implementação efetiva do processo de regularização fundiária.

No contexto ambiental, a regularização fundiária deve levar em consideração a recuperação e preservação das áreas degradadas pelos loteamentos irregulares. Medidas de compensação ambiental, como o reflorestamento de áreas desmatadas, a recuperação de nascentes e a preservação de áreas verdes, devem ser incorporadas aos projetos de regularização, garantindo a sustentabilidade das áreas urbanas.

Por fim, é importante ressaltar que a regularização fundiária de loteamentos irregulares não deve ser encarada como uma solução isolada. É fundamental que esteja inserida em um contexto mais amplo de planejamento urbano, que leve em consideração o ordenamento territorial, o acesso a serviços básicos, a mobilidade urbana e a qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. A. **Políticas públicas de habitação no Brasil: uma revisão bibliográfica**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

ALMEIDA, L. S. S. **Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios**. Revista Brasileira de Direito Municipal, v. 16, n. 60, 2021.

ALVES, Luiz R.; CARVALHO, Marcelo. **Cidades**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2012. *E-book*. ISBN 9788502108493. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502108493/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. [Rio Grande do Sul]: Editora Unijuí, 2019. *E-book*. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 22 mai. 2023.

BORDALO, Rodrigo. **Direito Urbanístico. (Coleção Método Essencial)**. [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559644667. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644667/>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Senado Federal, 18 abr. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.997, de 14 de junho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 07 jul 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11997.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 23 de março 2018. **Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União**. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. **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**. Brasília, DF, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília, DF, 10 jul 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 de mai. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Rio de Janeiro, 07 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.** Brasília, DF, 24 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.240, de 08 de maio 1941. **Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros.** Rio de Janeiro, 08 mai. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 11 de jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 02 jun.1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 de jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;** altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 07 jul 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 11 de jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Brasília, DF, 12 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 11 de jun. 2023.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 de jun. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo** / Matheus Carvalho - 5. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2018. 1.232 p. Bibliografia. ISBN 978-85-442-1752-8.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021. [São Paulo]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

FREIRE, F. S.; SILVA, M. S. S. **Regularização Fundiária: Conceitos e Aplicações**. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). Direito Urbanístico e Ambiental: Interdisciplinaridade e Conexões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2011. E-book. ISBN 9788502149236. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. Acesso em: 27 mai. 2023.

GONÇALVES, Guilherme C.; SILVA, Jorge Vieira da; SILVA, Vanessa F.; e outros **Planejamento e Orçamento Público**. [Porto Alegre]: Grupo A, 2019. E-book. ISBN 9786581492557. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492557/>. Acesso em: 08 mai. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

MOTA, Jean Carlos Moura. **Regularização Fundiária Urbana: Avaliação do Programa Casa Legal sua Escritura na Mão na Cidade de Goianésia Go**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional) - Centro Universitário Alves Faria (Unialfa).

NALINI, José R.; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária** [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5194-8. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5194-8/>. Acesso em: 20 mai. 2023.

NETO, Diogo de Figueiredo M. **Curso de Direito Administrativo**. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. [Barueri/SP]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771325. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771325/>. Acesso em: 27 mai. 2023.

OLIVEN, RG. **Urbanização e mudança social no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. ISBN 978-85-7982-001-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. [Rio Janeiro]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 27 mai. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. [Rio Janeiro]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

REIS, Aline Casanova; ZANELLA, Andrea Vieira. **Psicologia Social no campo das políticas públicas: oficinas estéticas e reinvenção de caminhos**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 49, n. 1, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5007/2178-4582.2015v49n1p17>> Acesso em: 09 mai. 2023.

ROCHA, *et al.* Conceito, formação e métodos de análise de políticas públicas: conhecimentos determinantes para intervenções sociais eficazes. In. XIII JORNADA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO – JEPEX, 12, 2013, Recife. **Anais eletrônicos UFRPE**, 2013. Disponível em: <<http://www.eventosufrpe.com.br/2013/cd/resumos/R0634-1.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SANTOS, MAS. **Planejamento urbano e desigualdades sociais: o caso de Maceió**. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA URBANA, 6., 2018, Vitória. Anais... Vitória: UFES, 2018.

SANTOS, A. L. **Regularização Fundiária e Direito à Moradia Adequada no Brasil.** In: CARVALHO, L. M. (Org.). *Direito à Cidade e Habitação Popular: Avanços e Desafios.* São Paulo: Livraria do Advogado, 2019.

SCOPEL, Vanessa G.; GALINATTI, Anna C. M.; SILVA, Marli de F.; [et al.] **Estudo da Cidade.** [Porto Alegre, 2020]: Grupo A, 2020. *E-book.* ISBN 9786581492977. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492977/>. Acesso em: 17 abr. 2023.

SILVA, L. R.; SILVA, A. L. **A urbanização brasileira e suas implicações socioeconômicas.** *Revista Brasileira de Geografia*, v. 78, n. 1, 2020.

SILVA, J. A. **O desafio da urbanização no Brasil.** *Observatório das Metrôpoles*, 2018. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=5157:o-desafio-da-urbanizacao-no-brasil&catid=48:destaques&Itemid=159. Acesso em: 22 mar. 2023.

SILVA, J. R. S.; SILVA, M. S. S. **Regularização Fundiária e Desenvolvimento Urbano: Perspectivas e Desafios.** *Revista de Direito Imobiliário*, v. 79, 2018.

SPITZCOVSKY, Celso. **Esquemático - Direito Administrativo.** [São Paulo]: Editora Saraiva, 2022. *E-book.* ISBN 9786555596250. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596250/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **RE 608880 MT**, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-240 DIVULG 30-09-2020 PUBLIC 01-10-2020 Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432834/false>> Acesso em 22 mai. 2023.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **As Metamorfoses do Conceito de Cidade.** *Universidade Federal do Ceará, Mercator, Fortaleza*, v. 14, n. 4, Número Especial, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.4215/RM2015.1404.0002><<https://www.scielo.br/j/mercator/a/PjdMPX9Z6QtJxxfMKj3Mdjn/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2023.