

# Desapropriação de núcleos urbanos informais

## José dos Santos Carvalho Filho

Mestre em Direito (UFRJ); Professor de Direito Administrativo; Professor Conferencista da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro; Ex-Professor da FEMPERJ – Fundação Escola do Ministério Público do Rio de Janeiro; Membro do IBDA – Inst. Bras. de Direito Administrativo; Membro do IDARJ – Inst. Dir. Administrativo do Rio de Janeiro; Membro do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros; Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (aposentado) ; Ex-Consultor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Conselheiro Editorial dos periódicos SLC – Solução em Licitações e Contratos & SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal, ambos editados pela SGP – Soluções em Gestão Pública

1 Introdução. 2 Regularização fundiária urbana. 3 Núcleos urbanos informais. 4 Desapropriação de núcleos urbanos informais. 4.1 Desapropriações urbanísticas. 4.2 Desapropriações de núcleos urbanos informais: natureza. 4.3 Objetivos. 4.4 Planejamento. 4.5 Medidas compensatórias. 4.6 Populações de baixa renda. 5 Conclusões.

## 1 Introdução

A desapropriação, nas palavras de José Cretella Júnior, “*lato sensu*, e regra geral, é a operação complexa de direito público mediante a qual o Estado obriga o proprietário de um bem, privado ou público, a transferir-lhe esse bem, ocorrendo necessidade pública, utilidade pública ou interesse social”.<sup>1</sup>

O objetivo da desapropriação reside na transferência de bens para o acervo do ente expropriante, e esse fato reclama sejam investigados minuciosamente os motivos que conduziram ao referido desfecho. Sem essa necessária apuração, facilmente pode o administrado sujeitar-se a abuso de autoridade por parte do agente estatal.

Por outro lado, é preciso considerar que a desapropriação espelha um procedimento de direito público. Já tive a oportunidade de observar, em obra de minha autoria, que “sobre esse procedimento incidem normas de direito público, sobretudo quanto aos aspectos que denotam a supremacia do Estado sobre o proprietário”.<sup>2</sup>

Não é difícil perceber quão amplo é esse tema e quantas são as nuances que o cercam, ainda mais pelas constantes complexidades de que o assunto se reveste, sem contar, obviamente, com as inúmeras divergências que pesam sobre seu estudo.

Entretanto, comporta destacar a presença de fator inafastável para o processo de desapropriação – o interesse público – habitualmente qualificado como “utilidade pública”, “necessidade pública” ou “interesse social”. Esse é um aspecto que o Estado-expropriante, às vezes, relega a segundo plano, embora nunca devesse fazê-lo. Na verdade, a desapropriação é o polo inverso relativamente à garantia da propriedade, razão mais do que suficiente para cercar-se de motivação fidedigna.

Obviamente, este não é o espaço apropriado para o aprofundamento dos estudos sobre desapropriação. O foco das presentes anotações é a recém-criada modalidade de desapropriação de núcleos

1. JOSÉ CRETILLA JUNIOR, *Dicionário de direito administrativo*, Forense, 1978, p. 176.

2. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de direito administrativo*, Gen/Atlas, 38. ed., 2024, p. 694.

urbanos informais, incluída no art. 4º-A do Decr.-lei 3.365/1941 (Lei Geral de Desapropriações) pela Lei nº 14.620, de 13.07.2023. Em virtude da inovação, serão feitas breves anotações sobre o tema.

## 2 Regularização fundiária urbana

Ninguém desconhece a situação caótica de certos agrupamentos urbanos, normalmente esquecidos pelo Poder Público, nos quais, na prática, se torna inviável oferecer uma vida digna aos moradores e usuários, bem como lhes assegurar os direitos sociais mínimos, como os serviços públicos de infraestrutura, saúde, educação, transporte etc.

É claro que esse é um problema de difícil solução e que não se resolve em minutos. Há custos, interesses, vontade política, participação efetiva do Estado, e, enfim, uma série de obstáculos a serem vencidos. Mas é preciso começar.

Nesse sentido, foi editada a Lei nº 13.465, de 11/7/2017, que dispôs sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural, com o escopo de implementar a reordenação imobiliária e a inclusão no sistema formal de moradia.

A lei instituiu, no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB). Tais normas consistem em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, todas elas direcionadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à regularização dos títulos de seus ocupantes.

Consoante a mesma lei, os poderes públicos receberam a incumbência de formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências, sempre observados os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial. Nesse processo deve alvitrar-se a ocupação do solo de maneira mais eficiente, “combinando seu uso de forma funcional”.<sup>3</sup>

A norma por si só é insuficiente. Ninguém desconhece que normas mandatórias são fluidas e imprecisas e, por serem voltadas para um futuro sem data certa, frequentemente deixam de ser executadas ou, quando o são, se estendem às calendas. O fato é lamentável, porquanto nenhum favor haveria de fazer o Poder Público. Ao contrário, trata-se de permitir a certas comunidades uma vida digna e com atendimento a seus direitos urbanísticos.

A exortação da lei aos poderes públicos reside na intervenção estatal, ou seja, no desempenho do que José Afonso da Silva denominou de “atividade urbanística”, “que consiste, em síntese, na intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis”. Aduz o autor: “Trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: o urbano e o rural”.<sup>4</sup>

Essa atividade, é fácil perceber, não pode contar com apenas uma esfera federativa, mas, ao contrário, compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito das respectivas competências.<sup>5</sup> O trabalho deve ser executado com planejamento e ações de todas as unidades federativas, concretizando o federalismo cooperativo. Essa, porém, é uma conhecida dificuldade: os entes públicos, em regra, não têm aptidão nem vontade política de trabalhar de forma coordenada e associada. Portanto, já nesse aspecto são insuperáveis os obstáculos.

Sempre convém relembrar as lições de Ricardo Pereira Lira sobre a necessidade de organização da cidade, sobretudo porque, ao lado do aspecto quantitativo, de crescimento desordenado dos núcleos urbanos, ainda se destaca o aspecto qualitativo, segundo o qual “o assentamento humano nas cidades se faz de maneira desordenada e iníqua”.<sup>6</sup>

3. Art. 9º, § 1º, Lei 13.465/2017.

4. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Direito urbanístico brasileiro*, Malheiros, 3. ed., 2000, p. 31.

5. Art. 10, Lei 13.465/2017.

6. RICARDO PEREIRA LIRA, *Elementos de direito urbanístico*, Renovar, 1997, p. 176.

A regularização fundiária não solve integralmente as distorções e iniquidades no uso e ocupação do solo, mas, no mínimo, atenua o sofrimento dos mais desvalidos, propiciando ao menos a busca da titulação e da garantia da propriedade.

### 3 Núcleos urbanos informais

A ocupação do solo costuma ser desordenada em vários espaços urbanos, gerando grupos que, embora com algumas similitudes, apresentam certas particularidades que permitem classificá-los como grupamentos específicos.

A Lei nº 13.465/2017 distinguiu três categorias de grupamentos urbanos.

O primeiro foi denominado de núcleo urbano, definido como o “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” (art. 11, I).

O segundo foi classificado como núcleo urbano informal, que se caracteriza por ser clandestino, irregular ou no qual se revela inviável realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que tenha sido observada a legislação vigente ao tempo em que foi implantado ou regularizado (art. 11, II).

Por último, a lei alude ao núcleo urbano informal consolidado, cuja reversão se afigura difícil em virtude do tempo de ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos públicos – todos esses constituindo fatores a serem avaliados pelo Município (art. 11, III).

As duas últimas categorias têm em comum o fato de que os agrupamentos não foram instituídos em consonância com o sistema formal fundiário, ou seja, mediante titulação jurídica regular dos ocupantes relativamente às áreas que ocupam. Na verdade, nos grandes centros urbanos basta olhar para o lado e logo se encontrarão esses núcleos, normalmente destinados a populações de baixa renda.

Em estudo sobre tais agrupamentos, Danilo Bendia Laurindo fez as seguintes observações: “Notoriamente o problema dos núcleos urbanos informais, deriva primordialmente de dois fatores: a omissão do poder público e a falta de legislação adequada que oriente o uso correto do solo urbano, prevalecendo na prática e preponderantemente o interesse privado sobre o público, ou melhor, interesses individuais e não o contrário como deveria ser”.<sup>7</sup>

Não sem razão, a Lei nº 13.465/2017, ao alinhar os objetivos da Regularização Urbana (Reurb), incluiu diversas ações relativas aos núcleos urbanos informais (art. 10). Uma delas é a identificação desses grupos para fins de regularização e oferta de melhor qualidade de vida (art. 10, I). Outra é a de prevenir e desestimular a formação de outros núcleos dessa categoria (art. 10, X). Enfim, cabe ao Estado garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), bem como assegurar a função social da propriedade (art. 10, VII).

A verdade é que os núcleos urbanos informais não são desejáveis no cenário urbanístico, mas traduzem inafastável realidade decorrente da significativa desigualdade entre segmentos da população. Por conseguinte, urge promover a regularização urbana dessas áreas. Além disso, é compreensível que tais núcleos mereçam tratamento jurídico diferenciado em face de suas singularidades.

7. DANILO BENDIA LAURINDO, *A Regularização Fundiária Urbana: uma análise dos Núcleos Urbanos Informais*, site <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-regularizacao-fundiaria-urbana-uma-analise-dos-nucleos-urbanos-informais/614222427>> (acesso em 15.5.2024).

Exemplo de tratamento diferenciado está na desapropriação dos núcleos urbanos informais, cujas linhas básicas serão comentadas adiante.

## 4. Desapropriação de núcleos urbanos informais

### 4.1 Desapropriações urbanísticas

O Decr.-lei nº 3.365/1941, ao tratar da desapropriação por utilidade pública, relacionou várias situações que caracterizou como “casos de utilidade pública”.<sup>8</sup> Ao analisar esses casos, o intérprete se depara com hipóteses inteiramente heterogêneas, o que é compreensível diante da diversidade de fatos geradores desse tipo de desapropriação.

Entre esses casos, consta o que permite a desapropriação para fins urbanísticos, de forma remota ou imediata. Remotamente urbanísticos, podem considerar-se os casos de construção de edifícios públicos, monumentos e cemitérios (art. 5º, “m”), bem como a criação de estádios, aeródromos ou campos de pousos para aeronaves (art. 5º, “n”).

Do ângulo mais imediato, a hipótese que melhor demonstra atividade urbanística é a do art. 5º, “i”, da lei expropriatória, pelo qual constitui caso de utilidade pública “a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;”.

Com efeito, não há como evitar a desapropriação para fins urbanísticos. Nas palavras de Adilson Abreu Dallari, tal ação administrativa encerra forma de promoção do desenvolvimento urbano. Aduz o autor: “A desapropriação funciona exatamente onde os outros instrumentos de que dispõe a administração já fracassaram ou em situações em que eles provavelmente não teriam a eficácia desejada”.<sup>9</sup>

De fato, tem razão o autor. A desapropriação para fins urbanísticos, longe de retratar ação abusiva por parte do Estado, tem missão de inegável importância, qual seja, promover o desenvolvimento urbano e o bem-estar social.

Não custa acrescentar que tais aspectos integram o conceito de cidade, que atualmente tem perfil constitucional. Já se afirmou, com razão, que “se considerado do ponto de vista didático, talvez poucos ramos do Direito possuam uma complexidade no emaranhado de normas como o Direito da Cidade, o que gera certa dificuldade no processo de interpretação se não houver a recondução da aplicação de suas regras a um regime básico”.<sup>10</sup>

Pois bem, as desapropriações urbanísticas fazem parte desse complexo emaranhado dentro do Direito da Cidade.

### 4.2 Desapropriação de núcleos urbanos informais: natureza

Até há pouco tempo, não havia tratamento especial para a desapropriação de núcleos urbanos informais. Recentemente, porém, a Lei nº 14.620, de 13.7.2023, introduziu o art. 4º-A no Decreto-lei nº 3.365/1941, com os seguintes termos:

Art. 4º-A. Quando o imóvel a ser desapropriado caracterizar-se como núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e seu regulamento, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

8. Art. 5º, Decr.-lei 3.365/1941.

9. ADILSON ABREU DALLARI, *Desapropriações para fins urbanísticos*, Forense, 1981, p. 52.

10. EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA, MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES e MAURÍCIO JORGE PEREIRA DA MOTA, *Direito constitucional da cidade*, Lumen Juris, 2021, p. 13.

É sintomático o fato de ter o legislador aludido à específica desapropriação de núcleos urbanos informais. Justamente por serem tais espaços desprovidos de proteção jurídica, as investidas expropriatórias do passado sobre eles provocaram injustiças, gravames e prejuízos aos ocupantes, muitos dos quais titulares de benfeitorias por muitos anos.

Reconheceu o legislador que a informalidade de tais núcleos urbanos não tinha o condão de afastar e detonar alguns direitos de moradores e ocupantes, de modo que a desapropriação desses espaços pelo Estado passou a sujeitar-se a algumas restrições e irradiar alguns efeitos, como se verá a seguir.

Resulta, pois, que, em consonância com os ditames da lei, pode afirmar-se que a desapropriação de núcleos urbanos informais constitui categoria própria de desapropriação urbanística, na qual são exigidos por parte do Estado o cumprimento de requisitos urbanísticos e sociais, definidos na lei.

Não se pode deixar de lembrar, por oportuno, que o art. 4º-A do Decr-lei 3.365/1941, alterado pela Lei nº 14.620/2023, faz referência ao art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, que admite a legitimação fundiária dos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22/12/2016. Assim, as normas relativas à desapropriação também devem observar esse *termo ad quem*, daí resultando que os núcleos formados após aquela data não terão as garantias estabelecidas na nova legislação.

### 4.3 Objetivos

A norma, como se pode observar, reveste-se de dois aspectos relevantes, que desafiam breve comentário por retratar o escopo do legislador na disciplina da matéria.

Primeiramente, sobreleva, como meta, o objetivo urbanístico, segundo o qual o Estado expropriante, ao desapropriar o núcleo urbano informal, tem o escopo de promover o desenvolvimento urbano mediante regularização posterior do espaço correspondente ao referido núcleo. Na verdade, o informalismo do núcleo acaba por facilitar e estimular a ação urbanística estatal.

Em segundo lugar, temos a presença do objetivo social, que se caracteriza pelo fato de que, mesmo havendo informalidade do núcleo urbano, há direitos a serem preservados em favor dos ocupantes. Desse modo, cabe ao Estado, como expropriante, cumprir algumas medidas compensatórias para mitigar os efeitos da ação expropriatória.

Não custa acentuar que um dos elementos do objetivo urbanístico é a necessidade de elaboração de planejamento para as ações expropriatórias, condição *sine qua* para a ação estatal. Noutro giro, o objetivo social consiste na implementação de medidas compensatórias, mediante as quais será possível garantir alguns dos direitos dos moradores e ocupantes dos referidos núcleos.

### 4.4 Planejamento

Em virtude do aspecto social de que se reveste, a desapropriação de núcleos urbanos informais não pode ser realizada de forma aleatória, porque esta é passível de incidência de atos estatais arbitrários.

A lei exigiu a realização de planejamento para esse processo expropriatório. O planejamento é o oposto do improvisado, vale dizer, é o processo de preparação cuidadosa para a efetivação de determinada ação administrativa, sem os riscos de providências açodadas e, logicamente, distorcidas das metas alvitadas.

O Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967, que, entre outras coisas, estabelece as diretrizes para a reforma administrativa, embora em grande parte revogado, alinha os princípios da Administração Pública: a) planejamento; b) coordenação; c) descentralização; d) delegação de competência; e) controle.<sup>11</sup>

11. Art. 5º, I a V.

No que tange ao planejamento, diz a lei que “A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III”<sup>12</sup>, exigindo-se para tanto (a) plano geral de governo, (b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, (c) orçamento-programa anual e (d) programação financeira de desembolso.

Ao tratar do tema, Hely Lopes Meirelles endossou o conceito, anotando que planejamento “é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental”, através de planos gerais, setoriais e regionais.<sup>13</sup>

O perfil desse princípio demonstra – insista-se – a necessidade de preparação e elaboração de planos para que a Administração logre êxito em alcançar seus objetivos. Afastam-se, pois, decisões calcadas em juízos valorativos apressados e frequentemente sem as bases efetivas para a futura ação.

Desse modo, é vedado ao ente estatal promover desapropriação de núcleos urbanos informais sem que tenha arquitetado o devido planejamento, com todas as nuances urbanísticas e sociais que tal providência administrativa impõe. Significa, por conseguinte, que a desapropriação pode ser obstaculizada de plano mediante decisão cautelar judicial, ou, se já em curso ou concluída, estar sujeita a anulação. Cuida-se, portanto, de *conditio sine qua non* para a legitimidade do processo expropriatório.

#### 4.5 Medidas compensatórias

Conforme anotamos, os núcleos urbanos informais se caracterizam pelo fato de que neles não há ordenação urbanística quanto à dimensão e titulação de áreas ocupadas pelos moradores. Por isso, qualificam-se como clandestinos e irregulares (art. 11, II, Lei nº 13.465/2017).

Resulta, então, que não se pode aplicar aos ocupantes o sistema regular de indenização que marca as desapropriações em geral, até porque é necessário identificar as áreas a serem desapropriadas e seus titulares, a fim de observar o princípio da precedência e justiça indenizatórias (art. 5º, XXIV, CF).

Para ajustar a situação dos núcleos urbanos informais, o legislador implantou o sistema pelo qual cabe ao ente expropriante prever e providenciar medidas compensatórias, instrumento cuja finalidade consiste em não provocar injustos prejuízos aos ocupantes dos núcleos, em muitas ocasiões radicados há anos no local. Como informa a expressão, tais medidas servem para compensar os efeitos da desapropriação, tendo em vista a singularidade da área desapropriada, e por isso não são necessariamente pecuniárias.

Não há um elenco taxativo (*numerus clausus*) das medidas compensatórias. No art. 4º-A, § 1º, do Decr.-lei 3.365/1941, com a alteração da Lei nº 14.620/2023, o legislador indicou que as medidas compensatórias incluem várias providências administrativas, como, por exemplo, a realocação de famílias e a indenização de benfeitorias. Mas a relação dessas medidas é *numerus apertus*, ou seja, admite a adoção de outras compatíveis com o regime de proteção aos ocupantes das áreas desapropriadas.

A realocação de famílias em outra unidade habitacional implica a sua transferência para outro local em virtude da desapropriação. Aqui o Poder Público tem o dever de realocar os ocupantes para áreas similares à que serão objeto da desapropriação, tudo para garantir a continuidade do direito à moradia. Nem sempre tais direitos são respeitados, muito embora devessem sê-lo em conformidade com a dignidade da pessoa humana.

Outra medida é a indenização de benfeitorias, que equivale à indenização no processo indenizatório ordinário. Neste, contudo, a indenização é paga àquele que tem a titulação regular de propriedade do bem desapropriado, ao passo que, no caso de núcleos urbanos informais, é paga aos ocupantes, visto inexistir titulação jurídica dos espaços da área.

12. Art. 7º.

13. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito administrativo brasileiro*, Malheiros, 39. ed., 2013, p. 830.

A indenização deve ser paga aos ocupantes regulares, sendo impositivo afastar eventuais oportunistas que, mesmo não ocupando o local, ficam à espreita para locupletar-se das verbas indenizatórias. Noutra vertente, em se tratando de indenização de benfeitorias, será imperioso proceder à sua avaliação e à comprovação do ocupante que efetivamente arcou com os custos da construção.

A lei menciona, ainda, a medida de compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local. No fundo, semelhante compensação estampa uma indenização em favor do ocupante. Há, todavia, uma sutil diferença. Na indenização comum, o expropriante paga o valor ao ocupante sem se preocupar quanto ao destino que dará ao valor recebido. No caso da compensação, no entanto, há alguma vinculação, pois que o valor precisa levar em conta o local onde o ocupante pretende se estabelecer.

É mister que os ocupantes dos espaços da área – reza o dispositivo em foco – sejam previamente cadastrados. O cadastramento constitui providência obrigatória a ser implementada pelo ente expropriante, com o escopo de identificar os interessados, as benfeitorias e os espaços ocupados. Por sua natureza, referida providência deve ser adotada no curso do planejamento, e isso porque reflete inegável ferramenta de preparação para a ação expropriatória.

A concessão de medidas compensatórias é compulsória e vinculada para o administrador: de um lado, não pode deixar de contemplá-las, sob pena de nulidade do processo de desapropriação; de outro, o administrador não tem o poder discricionário de decidir se deve ou não instituir as medidas, ou seja, está vinculado ao dever legal de concedê-las aos ocupantes da área.

#### 4.6 População de baixa renda

Conforme os termos do art. 4º-A do Decr.-lei 3.365/1941, as novas regras expropriatórias alcançam os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. O texto pode dar margem a interpretações distorcidas, porque nem sempre haverá unanimidade sobre o que é ocupação predominante. A baixa renda, a seu turno, desafia definição legal e, pois, é passível de alterações.

Não obstante, a intenção do legislador parece ter sido a de assegurar os direitos da maioria dos ocupantes, que, como regra no cenário urbanístico, são pessoas de baixa renda. O que se precisa destacar é que não é necessário que todos os ocupantes sejam de baixa renda. Caso haja dentro da comunidade, por exceção, algum ocupante que assim não seja caracterizado, aplicável será a nova legislação com as garantias asseguradas à maioria.

Para não cometer injustiça com as categorias menos favorecidas, o legislador concebeu as pessoas de baixa renda por equiparação (art. 4º-A, § 2º, Decr.-lei 3.365/1941). Segundo a lei, poderá ser equiparada a essas pessoas aquelas ocupantes de área que, por sua “situação fática específica”, apresentem “condições de vulnerabilidade”, conforme “definido pelo expropriante”.

Trata-se, com efeito, de expressões de conteúdo indeterminado, cuja definição acaba sendo deixada para a Administração Pública, o que é perigoso e causa preocupação. Afinal, quando a situação será “específica”? Quando as condições se apresentam com “vulnerabilidade”? Ninguém desconhece que, quando a lei oferece à Administração o poder de concretizar abstrações normativas, ficam fragilizados os direitos dos administrados.

Ao que se pode inferir, a lei admitiu uma equiparação, e esse fato indica que esse novo grupo não é constituído de pessoas de baixa renda, podendo mesmo ser de renda média ou alta, mas, como ocupam área em “situação específica” e em “condições de vulnerabilidade”, a lei as equiparou àquela categoria. Não é preciso ir muito longe para constatar as dificuldades de aplicação honesta e adequada da norma, exigindo do administrador postura de eficiência e moralidade para alcançar o objetivo da lei.

## 5 Conclusões

O sistema de agrupamentos em centros urbanos apresenta-se com enormes distorções e se desenvolvem normalmente de forma desordenada. Entretanto, são realidades urbanísticas que não se podem ignorar, cabendo ao Poder Público dar-lhes tratamento jurídico específico para a proteção dos interesses dos menos favorecidos.

Foi diante dessa realidade que a Lei nº 14.620/2023, alterando o vetusto Decr-lei 3.365/1941, a Lei Geral de Desapropriações, instituiu normatização específica sobre a desapropriação de núcleos urbanos informais, tudo em conformidade com o inevitável processo urbanístico que envolve as cidades.

De costume, aprendemos que, como regra, só recebem a devida indenização na desapropriação aqueles que têm uma titulação jurídica regular, o que se comprova pela imposição da lei quanto à certeza do domínio.

Ocorre que há grupamentos consolidados nos centros urbanos em que a formação se deu desordenadamente, ao tempo em que, logicamente, não há ensejo para a titulação dos ocupantes, normalmente pessoas de baixa renda. São esses grupamentos, denominados na lei de núcleos urbanos informais, que mereceram disciplina jurídica especial, visando fundamentalmente à proteção de pessoas mais humildes no que toca a suas moradias.

Sem dúvida, trata-se de problema de cunho eminentemente urbanístico, que cabe ao Estado solucionar. E tal solução foi introduzida na referida legislação nova mediante a obrigação de oferecer aos ocupantes desses núcleos o direito a medidas compensatórias, ferramenta que, se não resolve integralmente, ao menos atenua os efeitos causados pela desapropriação desses espaços.

O importante, sem dúvida, será o cumprimento pelo Estado das obrigações legais relativamente aos cidadãos cuja situação esteja abaixo das médias sociais, garantindo-lhes ao menos uma redução do sofrimento que já os atinge em virtude de sua invisibilidade e posição social.

## Referências

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, Gen/Atlas, 38. ed. 2024.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*, Forense, 1978.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*, Forense, 1981.
- LAURINDO, Danilo Bendia. *A Regularização Fundiária Urbana: uma análise dos Núcleos Urbanos Informais*, site <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-regularizacao-fundiaria-urbana-uma-analise-dos-nucleos-urbanos-informais/614222427>>.
- LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*, Renovar, 199.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, Malheiros, 39. ed. 2013.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo e MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Direito constitucional da cidade*, Lumen Juris, 2021.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, Malheiros, 3. ed. 2000.

### Como citar essa publicação:

CARVALHO FILHO, José dos Santos. “Desapropriação de núcleos urbanos informais”. In *SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal* nº 61. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, julho/2024, p. 117-124.