



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

WELLINGTON DA SILVA SOARES

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL E AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI 13.465/2017**

**CAMPINA GRANDE – PB
2017**

WELLINGTON DA SILVA SOARES

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL E AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI 13.465/2017**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Andréa Lacerda
Gomes de Brito

**CAMPINA GRANDE – PB
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S676c Soares, Wellington da Silva.
Considerações acerca do processo de regularização fundiária urbana no Brasil e as mudanças promovidas pela lei 13.465/2017 [manuscrito] : / Wellington da Silva Soares. - 2017.

28 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2017.

"Orientação : Profa. Dra. Andréa Lacerda Gomes de Brito, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Direito Urbanístico. 2. Segregação Socioespacial. 3. Urbanização.

21. ed. CDD 349

WELLINGTON DA SILVA SOARES

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL E AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI 13.465/2017

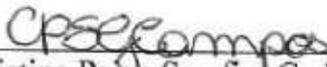
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Estadual da Paraíba como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Aprovada em: 18/12/2017.

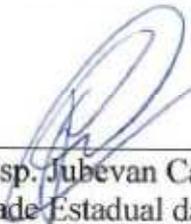
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dra. Andréa Lacerda Gomes de Brito (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.ª Ma. Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Jubevan Caldas de Sousa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Inez e José, pelo apoio e incentivo durante toda a trajetória escolar e acadêmica.

À professora Andréa Lacerda pelas leituras sugeridas ao longo dessa orientação, pela compreensão, paciência e por despertar meu interesse por este tema tão instigante.

A todos os mestres, por todo o conhecimento transmitido ao longo dos anos de formação, em especial aos professores da UEPB.

Aos colegas de classe, pelo apoio mútuo, em especial a Isabella Nascimento que transpôs a barreira do coleguismo e se transformou numa amiga para toda a vida.

Aos funcionários do CCJ, pela dedicação e paciência.

Ao amigo João Ricardo Pessoa, pela leitura crítica e revisão do texto do presente trabalho.

Aos demais familiares e amigos pelo carinho e cumplicidade construídos durante esses anos de formação humana e profissional, em especial à Yara Soares, Alyne Romero, Bruno Cunha, Carolina Pedrosa, Hyleana Fonseca, Nataly Coelho e Jociano Souza.

SUMÁRIO

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 05 |
| 2 | O PAPEL DA ORDEM JURÍDICA NA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL: DE CAUSA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL À INDUTORA DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO | 07 |
| 3 | MODELOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 11 |
| 4 | O PANORAMA DA REGULARIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 13 |
| 4.1 | Estatuto da cidade e MP 2220/2001: Avanços no processo de regularização | 14 |
| 4.2 | Lei 11.977/2009: Regularização Plena | 17 |
| 5 | LEI 13.465/2017: INCERTEZAS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 20 |
| 5.1 | Principais mudanças promovidas pelo novo ordenamento | 21 |
| 6 | CONCLUSÃO | 24 |
| | REFERÊNCIAS | 26 |

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI 13.465/2017

Wellington da Silva Soares*

RESUMO

O acelerado processo de urbanização vivenciado nas últimas décadas, somado ao agravamento das desigualdades socioeconômicas e à ordem jurídica e urbanística elitista, dificultaram o acesso à terra legalizada nas cidades e geraram inúmeros problemas de ocupação do meio ambiente urbano no Brasil. A eclosão de favelas e ocupações irregulares na malha urbana brasileira é problema sistêmico e que merece especial atenção do poder público e de toda a sociedade. Nesse sentido, a implementação de uma política pública de regularização fundiária é essencial para a diminuição das disparidades entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”. Diante desta problemática, através de pesquisa exploratória, com escopo na bibliográfica nacional acerca do tema, sobretudo artigos científicos, e na análise comparativa de institutos legais, o presente artigo discorre acerca do conceito de regularização fundiária e da evolução da legislação que trata do tema após a mudança de paradigma legal inaugurado pela constituição de 1988, sobretudo com as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade e na Lei 11.997/2009. A discussão confronta também o modelo de “regularização plena”, presente nestes dispositivos legais, com o modelo de “regularização em massa” que inspirou a alteração do regramento da regularização urbana no país através da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária Urbana. MP 759/2016. Lei 13.465/2017.

1 INTRODUÇÃO

A revolução industrial, ocorrida no século XVIII, inaugurou um processo de urbanização em caráter mundial intensificado a partir da década de 60 do século XX e que se tornaria irreversível. Em busca de empregos e de melhores condições de vida a população deixou o campo para viver nas cidades e esse movimento humano acarretou inúmeros problemas de cunho social e ambiental, sobretudo nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil.

Em nosso país as disparidades socioeconômicas e a ordem jurídica em vigor dificultaram sobremaneira o acesso das classes menos favorecidas à terra urbana legal, levando-as a ocupar irregularmente, e com quase nenhum planejamento, as áreas periféricas, de encostas, alagadiças e menos valorizadas das cidades ou até áreas centrais abandonadas pelo poder público ou por particulares. Tal processo ocasionou a eclosão de favelas,

*Aluno do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
Email: wellingtonsoares99@gmail.com

ocupações e loteamentos irregulares na malha urbana brasileira e a falta de infraestrutura básica e a carência de serviços públicos essenciais em tais áreas acarreta verdadeira segregação espacial e territorial dessas populações em contraste com as áreas urbanizadas e legais da cidade, contribuindo de forma acentuada para o agravamento da pobreza urbana.

Diante desta problemática, este trabalho tem como objetivo discutir como as políticas públicas de regularização fundiária urbana tentam integrar as áreas de ocupação irregular à cidade, no sentido de oferecer às populações destes assentamentos condições de moradia e de vida mais igualitárias. Por se tratar de tema com inúmeras nuances, nos deteremos à análise da legislação acerca do tema, sobretudo na recente alteração legislativa promovida pela medida provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465/17.

A referida alteração legal promoveu uma sensível mudança na disciplina legal da regularização, que tem se delineado como negativa e com potencial para desestruturar um sem número de projetos regularização em andamento em todo o país. Nesse sentido, discutir como tais mudanças alteraram o regramento anterior é crucial para entender qual será o rumo da regularização fundiária urbana no Brasil.

Através de pesquisa exploratória, com escopo na bibliográfica nacional acerca do tema, sobretudo artigos científicos, e na análise comparativa de institutos legais, faremos breve apanhado histórico do processo de ocupação das cidades brasileiras e do papel da ordem jurídica como causa da segregação socioespacial dos assentamentos informais e discutiremos como a mesma ordem jurídica, que teve papel central no surgimento da ilegalidade urbana, passou a ser indutora de processos de regularização. Analisaremos, ainda, as posições doutrinárias acerca do que viria a ser regularização fundiária e como tais visões influenciaram o processo legislativo após a constituição de 1988.

Por fim, através de análise comparativa dos institutos legais presentes na legislação revogada/alterada pela nova lei e da nova dinâmica de regularização proposta, se confrontará o modelo de “regularização em massa”, que prioriza a titulação formal das áreas ocupadas e relega para segundo plano as questões urbanísticas, socioeconômicas e ambientais no processo de regularização, com o modelo de ‘regularização plena’, que é processo pluridimensional que, para além da titulação formal dos imóveis, prioriza a implementação de uma série de medidas urbanísticas, socioeconômicas, ambientais e de segurança no intuito de integrar os assentamentos informais à cidade e promover a concretização do direito à moradia.

2 O PAPEL DA ORDEM JURÍDICA NA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL: DE CAUSA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL À INDUTORA DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO

A questão da desigualdade do acesso à terra no Brasil tem origem na forma de ocupação do território. Ainda sob a égide das ordenações filipinas, o sistema de concessão de terras através de sesmarias no campo, e de “datas” nos nascentes núcleos urbanos e seu entorno, priorizava a pequena nobreza e a burguesia, que recebiam as concessões ao provar ter recursos para explorar a terra e torná-la produtiva. Para as classes menos abastadas sobravam os pequenos espaços às margens dos latifúndios e áreas menos nobres dos nascentes povoados e vilas, que eram ocupadas sem qualquer título (posse).

No sistema de exploração escravocrata o “valor” da atividade econômica estava diretamente ligado à mão-de-obra uma vez que a oferta de terras era abundante e para explorá-las era necessário ter recursos para a compra de escravos. Nas primeiras décadas do século XVIII a Inglaterra viveu o período conhecido como Revolução Industrial e, visando a ampliação de mercados para seus produtos manufaturados, passou a pressionar os países fornecedores de matérias-primas, como o Brasil, a abolir a escravatura.

Diante deste cenário, em 1850 foi editada a Lei de Terras, que mesmo prevendo a legalização de posses com ‘início de cultura’, foi o marco da mercantilização da terra urbana e rural no país, uma vez que, a partir da sua promulgação, a compra passou a ser a única forma de aquisição de propriedade urbana ou rural. Dessa forma, o ‘valor’ da atividade econômica, sobretudo no campo, deixa de ser atrelado à propriedade de mão-de-obra escrava e passa a ser agregado à propriedade imobiliária, que a partir de então passaria a ser registrada (registro paroquial). Sobre o tema, assevera Raquel Rolnik:

A promulgação da Lei de Terras (1850) chancelou de forma inequívoca essa dualidade estatutária, que marca, indelevelmente, o território das cidades. A Lei de Terras, como é sabido, deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra no país. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente. (ROLNICK, 1997, *apud* ALFONSIN, 2003, p. 93)

A primeira menção ao direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro data da Constituição do Império (art. 179, inciso XXII) que, inspirado nos ideais da Revolução Francesa de 1789, tinha caráter predominantemente absoluto (exceção da desapropriação por interesse público). Já no período republicano, a Constituição de 1891 não inova neste sentido, mantendo o caráter quase absoluto do direito de propriedade, (Art. 72, § 17).

A edição do Código Civil de 1916 tampouco traz alguma inovação. Inspirado no código napoleônico, o conceito de direito de propriedade então positivado é construído a partir dos direitos do proprietário sobre a coisa¹, conforme se depreende do Art. 516: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los de quem injustamente os possui”.

O referido diploma também cristaliza a visão da posse como exteriorização do direito de propriedade, causando insegurança jurídica para os posseiros que, sem título de propriedade e a despeito de estarem ocupando a terra e lhe dando destinação socioeconômica (função social), estavam sujeitos a ações possessórias até o transcurso do longo período previsto para aquisição da propriedade pelo decurso de ‘posse mansa e pacífica’ através da usucapião².

É também no início do século XX que começam a surgir no ordenamento jurídico brasileiro legislações urbanísticas e projetos de reforma urbana, com padrões elitistas, excludentes e até mesmo higienistas. Com dificuldade de cumprir as novas normas, a crescente classe trabalhadora nas cidades é “expulsa” das áreas centrais e acaba se instalando nos subúrbios e morros, a exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro com a reforma urbana de Pereira Passos de 1903³.

Esta absolutização do direito de propriedade, combinada com o processo de sofisticação do direito urbanístico, tornou o acesso à terra urbana legalizada praticamente impossível para os mais pobres e é o cerne da questão fundiária brasileira, fazendo surgir a dicotomia entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”, com diversas implicações, inclusive no processo de distribuição de investimento público em infraestrutura urbana, como explica Betânia Alfonsin:

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, pois sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou

¹A construção do direito de propriedade a partir dos direitos do proprietário sobre a coisa foi mantida no Código Civil de 2002 (art. 1.228). Entretanto, o diploma civil, influenciado pela Constituição de 1988, já incorpora a restrição do exercício deste direito “em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais”.

²Há duas teorias clássicas acerca da posse: a objetiva, de Ihering, que em linhas gerais a entende como exteriorização do direito de propriedade e a subjetiva, de Savigny, que entende a posse como um poder que alguém exerce sobre uma coisa com o ânimo de tê-la para si. Majoritariamente, o Código Civil de 1916 adotou a teoria objetiva da posse, entretanto percebe-se a adoção da teoria subjetiva na previsão da aquisição da propriedade pelo decurso de “posse mansa e pacífica” no tempo – usucapião – prevista nos arts. 550 e 551 do referido *códex*. Na redação original dos arts. 550 e 551 o prazo para a usucapião era de 30 e 20 anos, respectivamente.

³Para saber mais sobre a Reforma Pereira Passos ver SUPPIA e SCARABELLO (2014).

daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que, historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infraestruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídico-urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo”, para justificar o abandono dos territórios “fora-da-lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta. (ALFONSIN, 2003, p. 94)

Diante do exposto fica claro que a ordem jurídica teve papel crucial nas distorções no processo de ocupação do meio ambiente urbano no país. Tal ordem, acompanhada de um processo de desenvolvimento socioeconômico e urbano excludentes, gerou as diversas formas de ocupação irregular que conhecemos: favelas em áreas particulares que estavam desocupadas à espera de valorização imobiliária ou em áreas públicas antes destinadas a equipamentos comunitários e áreas verdes pelos loteadores, ocupação de encostas, margens de rios, cortiços, casas sem ‘habite-se’ e toda a miríade de irregularidades características da cidade informal. Sobre o papel da ordem jurídica na questão fundiária brasileira, Edésio Fernandes salienta que:

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características – resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano. (FERNANDES, 2002, p. 307)

Desse modo, podemos inferir que se a ordem jurídica teve/têm papel crucial no surgimento e manutenção desses assentamentos informais, a regularização dessas áreas deve estar pautada, inicialmente, numa mudança no arcabouço legal acerca do tema, com normas que tenham efetivamente o condão de promover a integração das ocupações à cidade formal.

Tal mudança no paradigma legal ocorre no país a partir da constituição de 1988 e é resultado de um processo de transformação da concepção do direito de propriedade, que se fortaleceu, sobretudo, com a publicação da constituição alemã de Weimar, em 1919, marco da incorporação dos direitos sociais nos textos constitucionais. Surge aí o conceito de função social da propriedade com o intuito de modificar o caráter absoluto e individualista deste direito, trazendo restrições ao seu exercício para mitigar as discricionariedades do indivíduo em relação às necessidades da coletividade. Conforme ensinam Ellade Imparato e Nelson Saule Júnior em artigo sobre a regularização de terras da União:

Falar em função social da propriedade, desde que a noção foi positivada pela Constituição de Weimar, é sempre mostrar que os poderes do proprietário estão limitados e que são legítimas as intervenções legislativas que impõem esses limites. Quer dizer também que, além dos limites, existem imposições positivas e negativas a cargo do proprietário. Em suma, a função social é uma constrição ao poder de propriedade e um limite ao seu exercício. Ou seja, seu exercício deve se dar para a obtenção das finalidades previstas pelo legislador. (SAULE JÚNIOR e IMPARATO, 2007, p. 110)

A noção de função social da propriedade foi incorporada em nosso ordenamento na carta constitucional de 1934, e foi mantida nas constituições seguintes. O texto de 1988 continua a trazer a restrição ao direito da propriedade atrelada ao cumprimento de sua função social no art. 5º, XXIII, entretanto, inova ao trazer capítulo específico acerca da política urbana, (art. 182 e 183). Esta inovação altera efetivamente a ordem jurídica para dar aplicabilidade prática ao princípio da função social da propriedade e abre possibilidades de intervenção do poder público no meio ambiente urbano, nas palavras de Betânia Alfonsin: “A função social da propriedade transitou de “imperativo ético” – pregado, há muito tempo, pelo movimento da reforma urbana – para “imperativo jurídico”. (ALFONSIN, 2003, p. 95)

Conforme ensina a autora supracitada, ao citar Edésio Fernandes (1998), a introdução de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo (art. 182 §4º da CF/88) para penalizar os proprietários de terra urbana que esperam a valorização dos terrenos através da especulação imobiliária e não cumprem sua função social e da usucapião especial urbana para fins de moradia (art. 183 da CF/88), são exemplos de como o texto constitucional se comprometeu com a relativização do direito de propriedade.

Essa alteração no ordenamento jurídico foi acompanhada também de um “empoderamento” dos municípios brasileiros, que passaram a ter competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII da Constituição Federal), bem como, no exercício da competência comum com a União e os Estados, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento” (art. 23, IX da Constituição Federal). (ALFONSIM, 2003, p. 95)

Diante do novo regramento constitucional, processos de regularização fundiária que já vinham ocorrendo em alguns municípios brasileiros, puderam ser melhor estruturados. Entretanto ainda faltavam instrumentos legais e políticas públicas mais claras acerca de como deveria ocorrer o processo de regularização, tais avanços só viriam após a edição do Estatuto da Cidade. Mas o que seria regularização fundiária? Qual modelo seria mais adequado à realidade brasileira? As respostas a tais questionamentos serão delineadas no tópico a seguir

3 MODELOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Segundo Betânia Alfonsin (2003), predominam no país três visões acerca do que seria regularização fundiária, a saber: a) regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes; b) regularização fundiária como urbanização do assentamento e c) regularização fundiária como regulação urbanística.

A primeira concepção reduz o processo de regularização apenas a mecanismos/políticas públicas capazes de sanar a ilegalidade da posse nas áreas de ocupação irregular, através de concessão de títulos de propriedade ou de concessão de uso como forma de garantir a permanência dessas populações nas áreas de assentamento urbano já consolidadas, sem necessariamente preocupar-se com as distorções do processo de ocupação e/ou carência de infra-estrutura e de serviços públicos na localidade.

Para os adeptos da segunda abordagem a regularização se traduz em regularização física do assentamento. Por meio de estudo de viabilidade urbanística são propostas intervenções que visam melhorar a habitabilidade destes assentamentos através de redesenho do sistema de circulação interna (alargamento de vielas, abertura de ruas); realocação de algumas residências estratégicas para o processo de urbanização; implantação de rede de saneamento básico e de distribuição de energia elétrica; e construção de equipamentos públicos como escolas, creches, postos de saúde e áreas de lazer, por exemplo. Entretanto essas medidas muitas vezes não estão atreladas à preocupação da segurança da posse dos ocupantes de tais áreas, o que pode acarretar desperdício de investimento público, em caso de uma provável ação de reintegração de posse do terreno ocupado ou ainda conflitos de vizinhança e até mesmo domésticos.

Para os adeptos da terceira visão a regularização se traduziria na adequação do assentamento informal aos planos urbanísticos existentes. Os mais conservadores acreditam que se deveria adequar as construções e vias públicas ao padrão originalmente proposto para a área enquanto uma corrente progressista acredita que se deve flexibilizar os padrões urbanísticos – geralmente elitistas – como forma de possibilitar a continuidade da população nas áreas ocupadas. Isso se daria a partir da criação de zonas especiais de interesse social com padrões habitacionais característicos de áreas ocupadas por população de baixa renda, levando em consideração as áreas de preservação ambiental e/ou de risco de alagamentos e soterramentos.

Diante dessas visões, e sob pena de se entender a regularização apenas por uma destas dimensões, a renomada jurista, bem como a maioria de estudiosos brasileiros que se dedicam ao tema, propõem, em linhas gerais, uma visão da regularização fundiária como fenômeno que integra diversas dimensões, devendo abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social nas áreas a serem regularizadas.

Nesse sentido, a regularização plena pautar-se-á na manutenção da posse dos moradores, através de titulação dos lotes, na melhoria da infraestrutura urbana e do padrão construtivo das unidades habitacionais, bem como na implantação de zonas especiais de interesse social com a finalidade de adequar o planejamento urbano às especificidades da área, levando em consideração os aspectos ambientais, de segurança e urbanísticos. Tais medidas têm o intuito de manter as populações, sempre que possível, nas áreas originalmente ocupadas e inibir processos de gentrificação⁴ e especulação imobiliária por parte do mercado formal de terras. É esta a definição de regularização fundiária defendida por Betânia Alfonsim, da qual somos partidários e acreditamos ser a mais adequada à realidade brasileira:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2003, p. 96)

No âmbito internacional há, em linhas gerais, duas correntes de pensamento acerca dos processos de regularização fundiária. A primeira, defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU), está voltada para a regularização como instrumento para melhorar as condições de moradia das populações que vivem nos assentamentos irregulares, garantindo-lhes a segurança da Posse, e que se aproxima da definição de regularização proposta por Betânia Alfonsin, citada anteriormente. A segunda corrente, capitaneada pelo Banco Mundial, e umbilicalmente ligada às ideias do economista peruano Hernando de Soto, propõe que a regularização se dê através de concessão de títulos de propriedade plena, como forma de recuperar o “capital morto” representado pela “ilegalidade” dos imóveis e promover a circulação global do capital imobiliário.

O jurista Edésio Fernandes faz um panorama das ideias do autor peruano nos excertos a seguir:

⁴Chama-se gentrificação (do inglês *gentrification*) o fenômeno que afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local.

Ele (Hernando de Soto) propõe que negócios, atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como “problema”, mas como “capital morto” de valor inestimável, o qual, se devidamente reanimado e transformado em “capital líquido”, pode vir a reativar sobremaneira a economia urbana e a combater a crescente pobreza social.

[...]para terem acesso a crédito e investirem nos seus negócios e casas, os moradores de assentamentos ilegais têm de se sentirem seguros da sua posse, o que só poderia se dar pela legalização de suas formas precárias de ocupação. Em outras palavras, trata-se de legalizar o ilegal. E o que o autor propõe é que isso seja feito pela outorga de títulos de propriedade individual plena. Como resultado, ao invés de questionar a natureza da ordem jurídica que gera a ilegalidade urbana, a legalização plena (e sem maiores qualificações) de negócios informais e o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena para os moradores em assentamentos urbanos informais – tido como a condição de obtenção de crédito e financiamento – são propostos em diversos países como a maneira “radical” de transformar a economia urbana e assim “resolver o problema” da pobreza urbana. (FERNANDES, 2003, p.152)

As idéias soteanas são duramente criticadas por analistas internacionais e pela majoritária doutrina brasileira, devido a sua simplificação e pela redução do problema da informalidade urbana à questão da ilegalidade da posse, sem considerar o contexto socioeconômico e legal que está na origem do problema. Ademais, em países onde uma política de regularização inspirada nas idéias do economista foi implantada, não se verificou um aumento expressivo no acesso ao crédito formal para as populações beneficiadas, e em outros casos não se mostrou efetiva quanto à integração socioespacial dos assentamentos e na melhoria das condições de moradia, como demonstra Edésio Fernandes:

No caso do Peru, o número de pobres que efetivamente tiveram acesso a crédito oficial sistemático em seguida a um programa massivo de regularização é totalmente insignificante. [...] estudos recentes questionam a sustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos no Peru, México, El Salvador e outros países que já foram legalizados como resultado de programas inspirados pelas idéias de Hernando de Soto. Tais programas focam exclusivamente, e artificialmente, a legalização formal dos assentamentos informais e não encontram suporte em programas de urbanização ou socioeconômicos, deixando, assim, de promover qualquer integração socioespacial. (FERNANDES, 2003, p.154)

4 O PANORAMA DA REGULARIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como exposto anteriormente, a Constituição de 1988 alterou de forma positiva o paradigma legal acerca da questão fundiária urbana ao introduzir capítulo específico de política urbana, abrindo caminho para a formulação de políticas de regularização dos

assentamentos informais. Os instrumentos constitucionais mais relevantes para tal possibilidade foram: a) a definição do município como executor da política de desenvolvimento urbano; b) a previsão de edição de lei nacional acerca dessa política (que se consubstanciaria na edição da lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade); c) definição do plano diretor decenal como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e d) Criação do instituto da usucapião constitucional urbana para imóveis com área de terreno de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) utilizado para fins de moradia.

Estes instrumentos possibilitaram que vários municípios editassem normas no sentido de adequar os processos de regularização já em andamento e começassem a apoiar a usucapião urbana, mas faltavam ainda instrumentos legais que possibilitassem uma regularização de forma coletiva e políticas públicas mais claras acerca de como se deveria ocorrer o processo.

4.1 Estatuto da cidade e MP 2220/2001: avanços no processo de regularização

O Estatuto da Cidade, que só é editado após mais de dez anos da promulgação da constituinte, foi marco infraconstitucional de grande importância para a política de desenvolvimento urbano do país. Nele se consolida a tendência de sociabilização do direito de propriedade e da definição do município como executor de políticas de desenvolvimento da cidade, através do plano diretor. Dentre as diretrizes gerais da política urbana definidas no art. 2º do diploma legal, podemos destacar as seguintes:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Com relação às políticas de regularização os principais avanços são os seguintes: a) previsão de instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); b) definição da concessão de direito real de uso (CDRU), já existente no ordenamento jurídico, como instrumento de efetivação da política urbana; c) criação da concessão de uso especial para fins

de moradia (CUEM); d) previsão de concessão de CDRU, CUEM e usucapião especial urbano na modalidade coletiva.

A instituição de ZEIS como instrumento da política regularização fundiária é de vital importância, pois através deste instrumento os municípios podem flexibilizar as normas de zoneamento urbanístico, historicamente elitistas, em áreas de ocupação irregular, adequando os padrões construtivos, de largura de vias públicas, alinhamento, espaços destinados às áreas verdes e de equipamentos públicos, dentre outros, à realidade dessas ocupações. Nesse contexto, a instituição de ZEIS é expressão do princípio da igualdade material que permite ao poder público traçar políticas que, para promover à igualdade, tratem de forma diferente os desiguais, na medida de sua desigualdade. Acerca da igualdade material, Boa Ventura de Souza Santos ensina que:

O multiculturalismo progressista pressupõe que o princípio da igualdade seja prosseguido de par com o princípio do reconhecimento da diferença. A hermenêutica diatópica pressupõe a aceitação do seguinte imperativo transcultural: temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. (SANTOS, 2004 *apud* ALFONSIN 2003, p. 96)

Além disto, a instituição de ZEIS permite que o poder público grave a área de ônus urbanístico para impedir a construção de imóveis que não atendam aos padrões desejados para a localidade. Isto se daria, por exemplo, com a definição de que apenas construções de imóveis com finalidade de moradia para populações de baixa renda e pequenos comércios fossem permitidas na área.

Esse tipo de medida urbanística tem a finalidade de impedir que a especulação imobiliária acabe “expulsando” os moradores da região após a regularização, principalmente se esta se der através da concessão de um título de propriedade plena – que permitirá a circulação econômica do bem – dentre outras medidas que visem a manutenção dessas populações nos assentamentos. Nesse sentido é a doutrina de Betânia Alfonsin:

Quando o instrumento é utilizado com suas finalidades clássicas em processos de regularização fundiária, ele também tem efeitos sobre o mercado imobiliário, pois ao gravar uma parte do território da cidade, como destinada à manutenção ou produção de habitação de interesse social (HIS), o Poder Público impede que o mercado imobiliário aproprie-se das intervenções da política habitacional e as desconstrua. O gravame de AEIS inibe a iniciativa do mercado imobiliário, pois ainda que não haja uma vedação de alienação *ex post* das unidades habitacionais ou lotes, a área gravada fica vinculada a um uso de interesse social, fazendo com que se dissipe qualquer interesse do mercado imobiliário na área. (ALFONSIN, 2003, p. 96).

A CDRU e a CUEM são instrumentos jurídicos hábeis para a regularização fundiária de ocupações em áreas públicas, que no direito brasileiro são insuscetíveis de usucapião, e que se aperfeiçoam através de contratos administrativos. Com a finalidade de promover também nessas áreas o uso da terra pautado em sua função social, o estatuto das cidades inseriu a possibilidade do uso desses institutos nos processos de regularização fundiária como uma espécie de equivalentes da usucapião constitucional para área públicas.

A CDRU já existia no ordenamento jurídico brasileiro, sua disciplina encontra-se no Decreto Lei nº 271/1969, e já vinha sendo usada nos processos de regularização em todo o país. A inovação trazida pelo Estatuto da Cidade é a possibilidade de CRDU coletiva para “programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área”, conforme previsto do art. 4º § 2 do diploma legal.

Muito próximo da CDRU, a CUEM foi introduzida através do Estatuto da Cidade no ordenamento jurídico. Contudo, os artigos que a disciplinavam foram vetados pelo Presidente da República, sobretudo sob o argumento de não existir previsão de um marco temporal para aquisição do direito à concessão e não haver restrição para ocupação dos bens públicos dominiais, como áreas de proteção ambiental, o que poderia incentivar novas invasões de áreas públicas. Para sanar este entrave foi editada, poucos meses após a entrada em vigor do estatuto, a Medida Provisória nº 2.220/2001 que se aperfeiçoou no tempo, adquiriu força de lei e disciplina a matéria.

Diferente da CDRU, a CUEM, de acordo com o texto original da MP 2220/2001⁵, poderia ser concedida apenas para fins de moradia à “aquele que, até 30 de junho de 2001, possuía como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não fosse proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural” (art. 1º), ou coletivamente⁶ na forma do art. 2º.

A MP estabeleceu a possibilidade de os moradores serem realocados para outras áreas no caso do imóvel público ser: “I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de

⁵A redação do dispositivo foi alterada pela MP 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, e prevê novo marco temporal para concessão da CUEM (22 de dezembro de 2016) e a extensão do conceito de núcleo urbano.

⁶O art. 2º da MP 2220/2001 foi alterado pela Lei 13.465/2017: o novo texto prevê novo marco temporal para concessão da CUEM coletiva (22 de dezembro de 2016) e melhora o texto no sentido de alterar a expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor” que causava confusão na doutrina e na jurisprudência por uma fórmula mais lógica: “cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.”

urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação” (art. 5º). O supracitado diploma legal também definiu prazo para que o poder público procedesse, de ofício, à regularização da área, facultando o direito dos posseiros de ingressar em juízo em caso de recusa da administração (art. 6º). Dessa forma a concessão passou de faculdade da administração para dever de efetivamente promover a regularização.

A previsão da usucapião coletiva, como já exposto, também foi um avanço trazido pelo estatuto e, em conformidade com texto original do dispositivo legal (art. 10), se destinava às áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não fosse possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, desde que os possuidores não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural.⁷

4.2 Lei 11.977/2009: Regularização Plena

Todos esses avanços legislativos se somaram à criação, em 2003, do Ministério das Cidades que, a partir de então, com forte participação da sociedade civil organizada e dos centros de pesquisa na área, passou a desenvolver uma política nacional de regularização fundiária pautada no conceito de regularização plena. Tal política se efetivou através de apoio técnico e financeiro no desenvolvimento de projetos de regularização nos âmbitos das três esferas do executivo.

Essa evolução no desenvolvimento de políticas públicas de regularização culmina com a edição da Lei 11.977/2009, que ao trazer capítulo específico acerca da regularização fundiária urbana, torna-se o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Suas principais inovações são:

- a) conceituar o que é regularização fundiária;
- b) definir as competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para

⁷ O art. 10 do Estatuto da cidade também foi alterado pela Lei 13.465/2017 para dar redação mais lógica à expressão “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”, como ocorreu com a CUEM.

disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;

- c) diferenciar a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico;
- d) obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento que integra as dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo;
- e) possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas;
- f) criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse;

O revogado artigo 46 da Lei 11.997/2009 trazia a seguinte definição de regularização fundiária:

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

Esta definição legal positivou o entendimento da regularização como regularização plena, que além de garantir a segurança da posse deveria promover a integração socioespacial do assentamento à cidade legal. Esta inovação representou uma conquista para toda a sociedade e foi resultado dos debates promovidos no âmbito dos centros acadêmicos, dos grupos da sociedade civil organizada e das comunidades diretamente afetadas pelo problema da “ilegalidade” fundiária.

A consolidação do papel dos municípios no processo de regularização também é uma das conquistas da legislação em comento. Cristaliza-se, dessa forma, a ideia de que a proximidade do poder público municipal aos problemas da cidade facilita, e muito, a discussão e implementação de projetos que se adequem à realidade de cada assentamento informal com a efetiva participação da população diretamente afetada.

Outro ponto trazido pela lei foi a diferenciação dos projetos de regularização de interesse social dos de interesse específico. É sabido que a ilegalidade fundiária não se restringe às áreas mais pobres dos centros urbanos e que a regularização deverá considerar a cidade como um todo. É fundamental, entretanto, que as regras de flexibilização urbanística e ambiental sejam exclusivas para os assentamentos onde vivem populações de baixa renda, sob

pena de, não havendo qualquer diferenciação, loteamentos e ocupações de alta renda que não respeitaram o regramento no momento de sua implantação, não por falta de recursos e dificuldade de acesso à terra urbana, acabem se beneficiando em demasia nos processos de regularização.

Admitiu-se também a flexibilização das regras de ocupação de áreas ambientalmente protegidas nos casos de regularização de interesse social “desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior” (art. 54 § 1º), como forma de manter as populações nestas áreas caso houvesse melhorias nas condições ambientais, como implantação de rede de saneamento básico, por exemplo.

O projeto de regularização estava previsto no art. 51 da lei 13.977/2009 e era etapa essencial para a implantação da referida política pública, tanto nas áreas de interesse social, quanto nas de interesse específico. Nele deveriam ser estabelecidos basicamente: a) áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem realocadas; b) vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público; c) medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; d) condições para promover a segurança da população em situações de risco; e) medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. Havia ainda a previsão que a regularização poderia ser implementada em etapas, que deveriam estar previstas num cronograma físico de serviços e obras vinculado ao projeto.

Após a aprovação do projeto de regularização, para as áreas objeto da regularização fundiária de interesse social, foram criados dois mecanismos que teriam o condão de simplificar os processos de regularização, tanto em áreas públicas, quanto em áreas particulares, evitando judicialização das demandas: a demarcação urbanística e a legitimação da posse.

A demarcação urbanística consiste na delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos que, combinados à legitimação da posse, se assemelham a uma usucapião administrativa.

Lavrado o auto pelo poder público regularizante, de acordo com as exigências definidas no art. 56, este deveria ser registrado no cartório de imóveis (art. 57) que faria a citação dos interessados, já que seria fundamental que não houvesse oposição por parte dos proprietários da área para prosseguimento do processo de regularização. Em não havendo

impugnações o auto seria averbado nas matrículas dos imóveis objetos da regularização ou em caso de não existir matrícula, seria criada uma nova para a gleba em processo de regularização.

Realizada a demarcação, a legitimação de posse seria a etapa seguinte no processo de regularização e consistiria em um título concedido pelo poder público, registrado no cartório de imóveis, que reconhecia a posse ‘mansa e pacífica’ de imóvel urbano ocupado por população de baixa renda e que transcorrido o prazo de cinco anos ou os prazos para aquisição de domínio através de usucapião, nas suas inúmeras modalidades⁸, poderia ser convertida automaticamente em título de propriedade nos caso dos imóveis em áreas particulares na forma do art. 60.

Como o título de legitimação de posse não reconhecia um direito real, sua utilização em áreas públicas seria interessante apenas nos casos em que o ente regularizante não fosse o proprietário do imóvel, já que sendo o titular do domínio seria possível fazer de imediato a transferência de direito real ao possuidor, por meio de instrumentos como a CUEM e CDRU, por exemplo.

5 LEI 13.465/2017: INCERTEZAS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.

Diante da evolução legislativa apresentada no tópico anterior os municípios passaram a adequar suas legislações e a efetivamente promover processos de regularização fundiária em seus territórios, assim como a União e diversos estados da federação passaram a regularizar os imóveis de sua propriedade ocupados por assentamentos informais. Estes processos eram acompanhados, geralmente, de obras de infraestrutura e trabalho de equipes multiprofissionais no intuito de abranger as questões jurídicas, urbanísticas, socioeconômicas e ambientais que envolvem a regularização plena.

Embora existissem inúmeros problemas na implantação de projetos de regularização no país, causados sobretudo por distorções na interpretação da legislação por parte das administrações municipais, devido à carência de pessoal técnico especializado e de recursos para implantação dos projetos de regularização, ou por parte do judiciário, extremamente apegado ao caráter absoluto do direito de propriedade que marcou e ainda marca a

⁸Algumas modalidades de usucapião no ordenamento brasileiro e seus respectivos prazos: Usucapião extraordinária (art. 1.238 do CC/2002) – Prazo: 15 ou 10 anos; Usucapião Ordinária (art. 1.242 do CC/2002) – Prazo: 10 ou 5 anos; Usucapião Especial Urbana (art. 183 da CF/88; art. 9º da Lei 10.257/2001 e art. 1.240 do CC/2002) – Prazo: 5 anos (admite a modalidade coletiva art.10 da Lei 10.257/2001).

interpretação das normas civilistas, nos casos em que houve judicialização da regularização, muitos assentamentos informais estavam em avançado processo de integração à cidade formal, e as populações afetadas mais próximas da concretização do direito constitucional à moradia digna, com acesso a serviços públicos essenciais e melhora na qualidade de vida.

No final de 2016, entretanto, toda a comunidade jurídica e organizações da sociedade civil foram surpreendidas com a edição da Medida Provisória 759/2016, que, sob o argumento de dinamizar e simplificar o processo da regularização fundiária urbana no país, revogou todo o capítulo da Lei 11.977/2009 que disciplinava a regularização fundiária, além de alterar diversos outros dispositivos que tratavam da regularização (Estatuto da cidade; MP 2220/2001; Lei de Registros Públicos, entre outros).

A referida medida provisória foi objeto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017, que tramitou no congresso nacional e se transformou na Lei 13.465/2017 sem alterações significativas em seu texto original.

5.1 Principais mudanças promovidas pelo novo ordenamento.

A principal mudança empreendida pelo novo regramento está no fato de que se altera a perspectiva do processo de regularização como processo complexo que envolve concomitantemente as ações jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais para uma perspectiva que visa em primeiro plano a titulação jurídica dos lotes em detrimento das demais questões que envolvem a regularização plena.

Como já explicitado anteriormente, este tipo de regularização fundiária tem inspiração neoliberal, consubstanciada na idéias do economista peruano de Hernando de Soto. O primeiro indício desta mudança está na própria exposição de motivos da MP 759/2016, que justifica a alteração da legislação a partir dos seguintes argumentos:

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, **permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.**

89. Também, a regularização fundiária urbana **contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia**, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmos).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto **faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana.** A

regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. **Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.** (Exposição de Motivos da MP 759/2016, grifamos)

A reanimação do “capital morto” através da titulação dos imóveis irregulares, transformado-os em “capital líquido” com a finalidade de reativar a economia urbana é, como vimos, um dos pilares da teoria soteana. O texto da exposição de motivos, inclusive, coloca em primeiro plano a questão econômica da regularização jurídica dos lotes, através do registro do título de propriedade do cartório de imóveis, como forma de dinamizar a economia. Dessa forma, a questão econômica é sobreposta ao direito pleno à moradia e à concretização da função social da cidade.

Outro indício dessa mudança no tipo de regularização pretendida é o fato do investimento público, na melhoria das condições de habitação para as populações dos núcleos informais, passar a ser facultativo e não-concomitante com o processo de titulação, conforme se depreende do texto do art. 36 § 3º da nova lei: “§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.”

A questão da segurança da posse é de suma importância para a garantia da permanência das populações nos assentamentos originalmente ocupados, entretanto, dissociar esta dimensão da regularização da melhoria da infraestrutura urbana é um enorme retrocesso para o processo de regularização uma vez que a “eficácia do direito à moradia adequada, que está muito além da porta de uma casa “titulada”, compreende, também, o acesso à cidade: aos equipamentos coletivos, à mobilidade urbana, ao trabalho e a condições mínimas de salubridade, como, por exemplo, o saneamento básico”. (BRASIL, 2016, p.91).

A criação do instituto da Legitimação Fundiária (art. 23) também é prova que a nova lei priorizou a concessão de títulos de propriedade plena como fundamento da regularização. Trata-se de verdadeira aberração jurídica que se assemelha a um tipo de usucapião administrativa aplicável inclusive aos bens públicos, afrontando o art. 183 §3º da CF/88 e a

histórica previsão do ordenamento civil sobre a imprescritibilidade aquisitiva para tais bens (art. 102 do CC/2002), ao prever que:

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Outra mudança empreendida está no fato de que a diferenciação entre a regularização de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E) praticamente perdeu o sentido existente no regramento revogado, pois segundo o texto do art. 13, §5º:

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Tal mudança é nociva no sentido de que áreas públicas, inclusive as de proteção ambiental, poderão ser objeto de regularização desde que “a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso”. (art. 11, § 2º), beneficiando loteamentos e áreas ocupadas por populações de alta renda que não respeitaram os regramentos ambientais e urbanísticos exigidos no momento de sua implantação.

Nesse sentido, a mudança estrutural promovida pelo novo ordenamento, afronta materialmente o texto constitucional por provocar claro retrocesso em matéria de direitos fundamentais uma vez que as novas regras:

além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais) e, mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição. Basta comparar as então vigentes regras da Lei 11.977/2009 – que consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado (como os arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (por exemplo, os arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas.

[...]

A mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda – permitida pelas disposições da Lei 13.465/2017 – já viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3º, I a III, da Constituição da República. Promove concentração de renda

e acentua a obscena desigualdade socioeconômica brasileira, de modo que se contrapõe aos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento sustentável (considerando os impactos negativos da desigualdade sobre o desenvolvimento dos países), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2017, p. 31-36)

Ademais, a substituição de todo o regramento presente na lei 11.997/2009 acabará por obrigar os atores a adequar os projetos de regularização à nova lei e retardará ainda mais a efetivação do direito à moradia para as populações dos assentamentos informais, demonstrando que a medida provisória que lhe deu origem padeceu do pressuposto de urgência e relevância que justificam a edição de medida provisória, afrontando formalmente o texto constitucional.

6 CONCLUSÃO

A questão fundiária brasileira é problema sistêmico que assola as cidades brasileiras há várias décadas e como demonstrado anteriormente não possui solução simplificada, dependendo da implantação de políticas públicas que abranjam as dimensões jurídicas, urbanísticas, socioeconômicas e ambientais, que a duras penas vinham sendo implantadas pelos entes federativos.

A Lei 13.465/2017, a despeito de ainda prever medidas jurídicas, urbanísticas, socioeconômicas e ambientais atreladas ao processo de regularização, promoveu uma sensível mudança no sentido da política de regulação fundiária pretendida, já que priorizou a titulação formal dos lotes em detrimento da efetivação do pleno direito à moradia, direito humano fundamental que não se resume a um título formal de propriedade.

Quando a regularização não promove, também, o acesso das populações afetadas a transporte público eficiente, educação, saúde, saneamento, lazer e a um meio-ambiente urbano mais equilibrado e sustentável além de melhora de suas condições socioeconômicas, o direito à moradia, que envolve todas essas dimensões, não será concretizado. Nesse sentido, a nova legislação representa um grande retrocesso ao permitir que as demais etapas da regularização sejam implantadas após a titulação, de acordo com a conveniência dos administradores públicos que estiverem no poder.

A flexibilização de normas ambientais, que deixou de ser exclusiva para a regularização de interesse social, é outro acinte. Privilegiar o capital imobiliário especulativo

e as invasões de áreas de proteção ambiental promovidas pelas classes mais abastadas é demonstração do caráter antipopular da nova lei.

A alteração sistemática e antidemocrática de todo o regramento acerca da regularização através de medida provisória, inclusive, sacramenta que as mudanças introduzidas sob o argumento de facilitar o acesso das classes populares à terra urbana legal e ao pleno direito de moradia, na verdade acabam por beneficiar o capital imobiliário formal, para o qual, nos parece, as “inovações” foram muito mais benéficas.

Como tais mudanças foram introduzidas há poucos meses no ordenamento não é possível precisar o quão negativas serão para o panorama da questão fundiária urbana, entretanto, é inegável que a revogação de uma legislação que foi fruto de intensos debates e lutas no âmbito de toda a sociedade e sua substituição por um regramento que flexibiliza e acaba por dificultar o acesso à moradia plena é completamente temerária e retrógrada.

Flexibilizações e retrocessos em matéria de direitos sociais parecem ser especialidade do governo que atualmente ocupa o poder. O país está se tornando verdadeiro laboratório de políticas neoliberais, que, implementadas sem discussão democrática e quase nenhum respaldo popular, ameaçam os tímidos avanços sociais vivenciados nos últimos anos.

CONSIDERATIONS ABOUT THE PROCESS OF URBAN LAND REGULARIZATION IN BRAZIL AND THE CHANGES PROMOTED BY THE LAW 13.465/2017

ABSTRACT

The accelerated process of urbanization experienced in the last decades, coupled with the worsening of socioeconomic inequalities and the elitist legal and urban order, have hampered the access to legalized land in cities and generated numerous problems of occupation of the urban environment in Brazil. An outbreak of favelas and irregular occupations in the Brazilian urban mash is a systemic problem and deserves special attention from the public power and society as a whole. In this sense, the implementation of a public policy of land regularization is essential for the reduction of disparities between a "legal" city and an "illegal" city. Before this problem, through the exploratory research, with scope in the national bibliographical on the subject, mainly scientific authors, and in the comparative analysis of legal institutes, will discuss the concept of land regularization and the development of the legislation that deals with the theme after a legal paradigm change inaugurated by the 1988 Constitution, especially with innovations brought by the City Statute and by the Law 11.997/2009. The discussion will also confront the model of "full regularization", present in these legal provisions, with the model of "regularization in mass" that inspired the change of rule of urban regulation in Brazil through Provisional Measure 759/2016, converted into Law 13.465/2017.

Keywords: Urban Land Regularization. MP 759/2016. Law 13.465 / 2017.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil**. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003, v. 1, p. 93-102.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 10 nov. 2017.

_____. **Lei 3.071 de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 21. Nov. 2017.

_____. **Lei 11.997 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11997.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Lei 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; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016**. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

_____. **Não tinha teto, não tinha nada : porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil**. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5771**. Relator: Ministro Luís Fux. Distribuída em: 01 set. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=lei%2013465&processo=5771>>. Acesso em 18 nov. 2017.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil**. In: P. Abramo (org.), A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003. pp. 139-172.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: Direito e democracia, vol. 3, n. 1. Canoas, 2002. pp. 305 – 322.

SAULE JÚNIOR, N.; IMPARATO, E. **Regularização fundiária em terras da União**. In: Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pp. 100-130.

SCARABELLO, M. SUPPIA, A. **As reformas do Rio de Janeiro no início do século XX: Cidade é transformada para responder aos apelos do mundo que se moderniza**.

Publicação: 07 mai, 2014. Disponível em: < <http://pre.univesp.br/as-reformas-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx#.Wide9kqnHIV> >. Acesso em: 19 nov. 2017.