

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” - UNESP
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

LETÍCIA ARAÚJO FARIA

POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DA LEI Nº 13.465/2017

FRANCA

2022

LETÍCIA ARAÚJO FARIA

**POLÍTICA PÚBLICA E INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DA LEI Nº 13.465/2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi

FRANCA

2022

F224p	Faria, Leticia Araujo Política pública e instrumentos da regularização fundiária urbana da lei nº 13.465/2017 / Leticia Araujo Faria. -- , 2022 206 p. : tabs. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, Orientadora: Soraya Regina Gasparetto Lunardi 1. Direito urbanístico. 2. Direito à moradia. 3. Direito de propriedade. I. Título.
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp.
Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados
fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

LETÍCIA ARAÚJO FARIA

**Política pública e instrumentos da regularização fundiária urbana da lei nº
13.465/2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE: Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi

1º EXAMINADOR Dr. Jorge David Barrientos-Parra

2º EXAMINADOR Dr. Thiago Marrara de Matos

Franca, 22 de setembro de 2022.

Dedico a vitória alcançada aos meus pais, Gildo e Maria Helena; pelo apoio constante, sem cobranças; pelo amor despendido diariamente, mesmo que longe fisicamente, mas sempre dentro do coração. Se vivo, é para que vocês tenham orgulho de mim.

AGRADECIMENTOS

Há que se ter em mente que a vida não é sobre a consciência de ter vencido, mas sim sobre a escalada e sobre o fortalecimento adquirido pelo caminho. E nesse caminho, cabe aqui o reconhecimento daqueles que me deram a mão e auxiliaram na árdua caminhada.

E sobre isso, pela conclusão dessa etapa na minha vida, agradeço, primeiramente, à minha orientadora Professora Dra. Soraya Gasparetto Lunardi, pela orientação efetiva, presença frequente, até mesmo nos dias mais difíceis; pelo compartilhamento de ensinamentos, pela sabedoria ao me guiar nessa caminhada. O meu caminho acadêmico se fortaleceu com a sua presença.

Agradeço à minha família, meus pais Gildo e Maria Helena e meu irmão Daniel, que torcem por mim em todas as circunstâncias da vida, e se no caminho há abismos, eles são os olhos a me guiar para que eu não caia, e as mãos que me retiram dele, se necessário for. Por torcerem e acreditarem na minha vitória, mas, mais ainda por estarem no mesmo caminho que eu. Meu muito obrigada, eu amo vocês.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Adonis. O caminho é mais leve, belo, florido e feliz com você ao meu lado. Nossos laços se fortaleceram a cada obstáculo enfrentado, e se eu consigo - e tudo que consigo - é porque tenho o amor tranquilo, a paz e a vontade de sempre querer estar em casa, com você. Pelo apoio constante e pela caminhada de mãos dadas. Obrigada, meu amor.

Agradeço, também, à minha cunhada, Natália, ao meu cunhado Rafael e à minha sogra Adilia. A certeza da presença de vocês nessa caminhada me faz sempre querer ser uma pessoa melhor, no trabalho, nos estudos, na vida.

Não posso deixar de agradecer aquele que me descobriu como docente, e que me faz querer sempre lutar pelos meus sonhos, sem esquecer o contato respeitoso com o próximo, sem esquecer que o professor está na terra para servir. Professor Marcos Salomão, meu amigo, muito obrigada por ter me moldado como professora, por ter me colocado no caminho da docência, por me inspirar e me fazer querer sempre ser uma professora e uma profissional melhor.

Aos amigos que estão comigo na caminhada, aos mestres que me inspiram, a todos que vibram por mim e fazem minha escalada mais leve, meu muito obrigada.

Por fim, e por todas as bençãos alcançadas, pela proteção incansável do plano espiritual, obrigada Deus.

*A gente vai contra a corrente
Até não poder resistir
Na volta do barco é que sente
O quanto deixou de cumprir
Faz tempo que a gente cultiva
A mais linda roseira que há
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega a roseira pra lá
Roda mundo, roda-gigante
Rodamoinho, roda pião
O tempo rodou num instante
Nas voltas do meu coração*

Roda viva
Canção de Chico Buarque e MPB4

FARIA, Leticia Araújo. **Política Pública e Instrumentos da Regularização Fundiária Urbana da Lei nº 13.465/2017**. 2022. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2022.

RESUMO

O objeto de pesquisa da presente dissertação se refere ao novo regime jurídico da regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017 encontrando a correlação entre a moradia à propriedade, bem como analisar alguns instrumentos da nova sistemática. A fim de atingir os objetivos propostos, a pesquisa pretende responder ao seguinte problema: “Entendido como direito fundamental, qual a importância da reestruturação do direito de propriedade, por meio da regularização fundiária urbana e quais instrumentos são necessários para tal regularização ser efetivada, realmente, nas áreas ocupadas pela população de baixa renda?”. Na busca de possíveis respostas à problemática suscitada, delineou-se como objetivo geral: analisar os instrumentos para regularização fundiária trazidos (ou renovados) pela Lei nº 13.465/2017, com viés na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, correlacionando o direito à moradia ao direito à propriedade. Também, realizou-se a pesquisa de dados, por meio da análise de documentos e dados a fim de encontrar elementos para análise e interpretação. Conclui-se, pois, que a reestruturação do direito de propriedade, entendido como direito fundamental e sua ligação indissociável com o direito social de moradia, além de intentar pela recuperação, proteção e preservação do meio social é o novo espírito que se tem repensado as cidades, como é o caso do Estado de São Paulo, conforme verificado nos dados consultados e analisados. Pois, com o título registrado, as pessoas têm, legalmente, o direito de propriedade e podem usufruir de todos os atributos dela. É o reconhecimento prático, do ordenamento jurídico do direito fundamental à propriedade privada e a moradia digna. Há que se perceber, também, que o intuito da própria política pública de regularização fundiária urbana, principalmente de núcleos ocupados por pessoas de baixa renda, possui um caráter social e garantista maior que os anseios mercadológicos. Por esse motivo, há de se defender que o processo precisa ser juridicamente pensado, respeitando os objetivos trazidos pela lei e não por objetivos capitalistas e mercadológicos.

Palavras-chave: Direito à moradia. Direito de propriedade. Regularização Fundiária Urbana. Instrumentos da REURB.

FARIA, Leticia Araújo. **Public Policy and Instruments of Urban Land Regularization of Law No. 13,465/2017**. 2022, 206 f. Dissertation (Master's in Law) – Faculty of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2022.

ABSTRACT

The research object of this dissertation refers to the new legal regime of urban land regularization of Law nº 13.465/2017, finding the correlation between housing and property, as well as analyzing some instruments of the new system. In order to achieve the proposed objectives, the research intends to answer the following problem: “Understood as a fundamental right, what is the importance of restructuring the property right, through urban land regularization and what instruments are necessary for such regularization to be carried out, really, in the areas occupied by the low-income population?”. In the search for possible answers to the problem raised, the general objective was outlined: to analyze the instruments for land regularization brought (or renewed) by Law No. housing and the right to property. Also, data research was carried out, through the analysis of documents and data in order to find elements for analysis and interpretation. It is concluded, therefore, that the restructuring of the property right, understood as a fundamental right and its inseparable link with the social right to housing, in addition to attempting to recover, protect and preserve the social environment, is the new spirit that has been rethought cities, as is the case of the State of São Paulo, as verified in the consulted and analyzed data. Because, with the title registered, people have, legally, the right to property and can enjoy all the attributes of it. It is the practical recognition of the legal system of the fundamental right to private property and decent housing. It should also be noted that the purpose of the public policy of urban land tenure regularization, especially in nuclei occupied by low-income people, has a social and guaranteeing character that is greater than the marketing aspirations. For this reason, it must be defended that the process needs to be legally thought out, respecting the objectives brought by the law and not by capitalist and market objectives.

Keywords: Right to housing. Property right. Urban Land Regularization. REURB instruments.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
APP	Área de Preservação Permanente
ARISP	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
Art.	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CC	Código Civil
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CPC	Código de Processo Civil
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CTN	Código Tributário Nacional
DBMS	Sistema de Banco de Dados Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
REURB	Regularização Fundiária Urbana

RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
SAEC	Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado
SREI	Registro Eletrônico de Imóveis
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E À PROPRIEDADE.....	18
2.1	O Direito Urbanístico brasileiro: considerações, histórico, autonomia e competências constitucionais.....	18
2.2	Política urbana constitucional.....	29
2.3	Interconexão dos direitos de moradia e de propriedade.....	52
2.3.1	Função social da propriedade.....	70
2.3.2	Função social da posse.....	72
2.3.3	Função social da cidade.....	74
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	77
3.1	Conceito, histórico e breves considerações acerca da regularização fundiária.....	78
3.2	Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465/2017.....	88
3.2.1	Modalidades de regularização fundiária.....	94
3.2.2	Passos para a implantação da regularização fundiária de núcleo informal.....	100
3.2.3	Instrumentos constitucionais de regularização fundiária.....	111
3.2.4	Limites para implementação, consequências, benefícios e críticas.....	115
3.2.4.1	Crítica à codificação da propriedade como capital.....	118
3.2.5	Atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária.....	126
3.3	A prática registral: análise das experiências na concretização da norma em São Paulo.....	130
4	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DA NOVA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	157
4.1	Legitimação de posse.....	157

4.2	Legitimação fundiária.....	164
4.3	Direito de Laje.....	177
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186

1 INTRODUÇÃO

O crescimento desordenado das cidades, principalmente após a segunda metade do século XX no Brasil, devido ao processo de migração em massa da população do campo, desencadeou uma considerável irregularidade fundiária, entendida, em breve síntese, como o descompasso entre a titularidade fática e jurídica de determinado imóvel, em regra, carente de atendimento pelos serviços públicos municipais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), premissas de gestão democrática, cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização foram inseridas na carta constitucional em atendimento ao interesse social, planejamento e desenvolvimento de áreas ocupadas, principalmente por populações de baixa renda, com a finalidade de corrigir e evitar novas distorções do crescimento desordenado da urbe.

A reestruturação do direito de propriedade, entendido como direito fundamental e sua ligação indissociável com o direito social de moradia, além de intentar pela recuperação, proteção e preservação do meio social é o novo espírito que se tem repensado as cidades.

O estudo desses instrumentos perpassa pelo direito civil, administrativo e constitucional, levando em consideração que, em sentido amplo, a regularização fundiária deve ser buscada por todos aqueles que possuem um imóvel, desejando sua titulação jurídica e também pela sociedade que se beneficia das políticas públicas implementadas na urbe regular.

Justifica-se a pesquisa, uma vez que para que as cidades se desenvolvam como ideal, com pleno respeito às regras ambientais e urbanísticas, é necessário que medidas sejam tomadas para inibir novas irregularidades. O parcelamento do solo urbano, o controle do uso e ocupação das cidades devem ser repensados para que não

haja desídia sobre o adequado ordenamento territorial, corrigindo as irregularidades e impedindo que o crescimento desordenado se perpetue indefinidamente.

Com o intuito de regularizar a ocupação e titulação do solo, a Lei nº 13.465/2017, com os institutos aperfeiçoados já inaugurados pela Lei nº 11.977/2009, permitirá que, caso aplicada - e se aplicada de forma correta -, se estanque a proliferação de problemas urbanísticos, permitindo o acesso ao sistema registral imobiliários de boa parcela dos imóveis na área urbana bem como acesso aos itens básicos de saúde, meio ambiente, infraestrutura e serviços públicos. Os instrumentos abarcados pela legislação específica, juntamente com outros já existentes no ordenamento jurídico, permitem que a organização do solo se torne efetiva e real, situação que interessa não só ao beneficiado pela regularização, mas também a toda comunidade.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe profundas alterações no Direito posto. Basicamente reformulou o procedimento e os instrumentos presentes na Lei nº 11.977/2009, pauta necessária após a concretização de várias regularizações fundiárias no Brasil, mas inaugurou um marco no ordenamento jurídico com o advento de novos institutos regulamentados, como o direito de laje e a legitimação fundiária, por exemplo. Possibilitando a regularização de imóveis privados e públicos, os instrumentos abarcados pela legislação vão desde a regularização da posse, percebido pelo título da legitimação de posse até o novel instituto da aquisição originária da propriedade trazida pela legitimação fundiária.

A incorporação do fato social ao mundo jurídico interessa aos Municípios, que terão o controle urbanístico restabelecido e a possibilidade de arrecadação de tributos em várias frentes; interessa ao posseiro, ocupante que passará a ser nomeado proprietário, permitindo, inclusive, acesso ao sistema financeiro, o que trará consequências positivas para o seu bem estar, fomentando o comércio local, materializando sua dignidade humana; e importará, por conseguinte, a sociedade em geral, que terá uma urbe organizada, possibilitando o acesso a serviços básicos, como, água, esgoto, asfaltamento, respeitando e protegendo o meio ambiente natural, do

trabalho e social, trazendo, conseqüentemente, benefícios para gerações presentes e futuras.

Vale lembrar que a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, tratada pela Lei nº 13.465/17, com viés de estabilização social em comunidades de baixa renda, não deve ser vislumbrada com viés político e ideológico, mas com intento de regularizar, juridicamente, a situação daqueles que vivem a realidade fática e encontram-se à margem do sistema e da lei, sendo-lhes negados acesso a direitos básicos, sociais e econômicos.

Tem-se como **hipótese** de que a regularização fundiária urbana trará paz, estabilidade e progresso social, correlacionando o direito à moradia ao direito à propriedade, trazendo estabilização social, a fim de que não se permita a dissociação da realidade fática e jurídica. Trabalhar com a temática dos instrumentos da REURB significa dar efetividade ao comando constitucional, passando do plano ideológico para a concreção da norma.

O **objeto de pesquisa** da presente dissertação, se refere ao novo regime jurídico da regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017, encontrando o eixo entre a moradia à propriedade, bem como analisar alguns instrumentos da nova sistemática.

A fim de atingir os objetivos propostos, a pesquisa pretende responder ao seguinte **problema**: “Entendido como direito fundamental, qual a importância da reestruturação do direito de propriedade, por meio da regularização fundiária urbana de interesse social e quais instrumentos podem ser utilizados para que tal regularização seja efetivada, realmente, nas áreas ocupadas pela população de baixa renda?”.

Na busca de possíveis respostas à problemática suscitada, delineou-se como **objetivo geral**: analisar alguns dos instrumentos para regularização fundiária trazidos

(ou renovados) pela Lei nº 13.465/2017, com viés na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, correlacionando o direito à moradia ao direito à propriedade; destacando como **objetivos específicos**: conhecer o histórico, a autonomia e as competências constitucionais do Direito Urbanístico brasileiro; compreender a política urbana constitucional, a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade e os instrumentos constitucionais de regularização fundiária no Brasil; conceituar regularização fundiária, contextualizando à Lei nº 13.465/2017; identificar as modalidades de regularização fundiária, os passos para a implantação da regularização fundiária de núcleo informal, os instrumentos constitucionais de regularização fundiária, bem como os limites para implementação, consequências, benefícios e críticas; reconhecer a atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária; identificar os instrumentos específicos da nova regularização fundiária urbana, especialmente a legitimação de posse, a legitimação fundiária e o direito de laje; compreender as consequências da não regularização fundiária, bem como os benefícios que sua concretização traz aos participantes da regularização e os efeitos a toda sociedade.

Como **metodologia**, esta pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, envolveu, como modalidade, a pesquisa bibliográfica, com a utilização de obras e artigos científicos de autores e pesquisadores renomados, a fim de fundamentar e aprofundar os conhecimentos. Também, realizou-se a pesquisa documental, por meio da análise de documentos, ou seja, de legislações e dados fornecidos em sítios eletrônicos, a fim de cruzar o encontrado para análise e interpretação.

A presente pesquisa consta de 5 (cinco) capítulos. O **Capítulo 1** se refere à presente “Introdução”, na qual foram descritas algumas considerações relevantes quanto à temática pesquisada, o objeto de estudo, o problema de pesquisa a ser respondido, seus objetivos, bem como sua hipótese, justificativa, metodologia, o quadro teórico-argumentativo e o referencial teórico utilizado para a construção da presente dissertação de mestrado.

O **Capítulo 2** intitulado “Direito Constitucional à moradia e à propriedade”, apresenta algumas considerações, o histórico, a autonomia e as competências constitucionais do Direito Urbanístico brasileiro, a política urbana constitucional, bem como a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade, a função social da propriedade, da posse e da cidade no âmbito constitucional.

No **Capítulo 3**, “Regularização Fundiária” é conceituada e historicizada a regularização fundiária urbana, trazendo a contextualização da Lei nº 13.465/2017, as modalidades de regularização fundiária, instrumentos constitucionais de regularização fundiária, os limites para implantação, consequências, benefícios e críticas, os passos para a implantação da regularização fundiária, bem como a atuação das serventias extrajudiciais na concretização da política pública, além da análise das estatísticas sobre a experiências na concretização da legislação no Estado de São Paulo.

Já, o **Capítulo 4**, “Instrumentos específicos da nova regularização fundiária urbana”, analisa a legitimação de posse, a legitimação fundiária, bem como o direito de laje, ou seja, alguns dos instrumentos da regularização fundiária urbana, conforme o título propriamente dito deste capítulo.

E no **Capítulo 5**, são apresentadas as “Considerações Finais”, onde, em linhas gerais, são relatadas as conclusões do presente estudo, na tentativa de responder às questões norteadoras da pesquisa.

2 DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E À PROPRIEDADE

O crescimento desordenado das cidades, principalmente após a segunda metade do século XX no Brasil, desencadeou irregularidades fundiárias jurídicas e urbanísticas. A reestruturação do direito de propriedade e sua ligação indissociável com o direito de moradia é necessária para o planejamento da urbe.

Ao repensar a cidade é preciso que se encontre instrumentos para que a regularização da ocupação do solo seja efetiva e real. As políticas públicas habitacionais precisam se beneficiar dos recursos existentes, tendo em vista que a efetivação de direitos sociais beneficiará a sociedade como um todo.

Nesse sentido, o presente capítulo apresenta breves considerações sobre o Direito Urbanístico brasileiro, a política urbana constitucional, bem como a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade, trazendo aspectos relevantes destes que se constituem como direitos fundamentais de todos os cidadãos.

2.1 O Direito Urbanístico brasileiro: breves considerações, histórico, autonomia e competências constitucionais

O direito urbanístico opera mediante um conjunto de procedimentos, legislações e normas, que visam à instituição de uma ordem urbanística. Esta se define pelo estabelecimento de um regime jurídico para cada porção do território que maximize o bem-estar dos habitantes da cidade. A ordem da urbe como objetivo é obtido quando são aplicadas as diretrizes de política urbana e observadas as normas técnicas correspondentes (PINTO, 2001).

Uma vez cumpridos os requisitos formais de participação, estudo técnico, autoria de profissional habilitado e aprovação pela Câmara Municipal, segundo Pinto (2001), cria-se em favor do plano diretor uma presunção de que suas normas instituem uma ordem urbanística. O cumprimento das regras contidas no plano diretor é controlado

pela exigência de licenciamento das obras públicas e particulares e das atividades não residenciais.

Além desse controle prévio, as edificações e as atividades devem ser ainda objeto de fiscalização permanente pelo poder público, que tem poder de polícia para determinar e executar multas, embargos, interdições e até mesmo demolições, inclusive com uso da força, se necessário. Obtida a licença, cria-se em favor do empreendedor a presunção de que a obra ou a atividade atende ao plano diretor e, portanto, contribui para a ordem urbanística. Ausente este requisito formal, há uma presunção absoluta de que a obra ou a atividade é nociva à ordem urbanística (PINTO, 2001).

Assim sendo, podem-se conceber, de acordo com o autor citado, quatro tipos de ações em defesa da ordem urbanística, conforme tenham por objetivo impugnar plano ou obra e por alegação a ausência de requisito formal ou a violação de norma material. Os casos mais simples fundamentam-se em vícios formais: o plano que não apresenta responsável técnico, ou que não foi submetido a consulta pública, ou a obra executada sem licença. Os casos mais complexos envolvem discussões de mérito: o plano que, apesar de formalmente válido, viola determinada diretriz ou norma técnica ou a obra cuja licença foi concedida ilegalmente. Os últimos casos exigem a apresentação de laudos técnicos capazes de suplantar a presunção que existe em favor dos planos e das licenças urbanísticas. Já nos primeiros, o ônus da prova é do poder público, que deverá comprovar o atendimento dos requisitos formais.

O processo de ocupação das terras brasileiras, calcado principalmente na concepção de apropriação do solo urbano e produção da cidade, estritamente vinculado aos propósitos mercantilistas, é a justificativa da falha e tardia formulação normativa do Direito Urbanístico no Brasil e conseqüentemente do ideal de ordem urbana.

Segundo Pires (2004), apesar do esforço empreendido por doutrinadores no sentido de valorização da disciplina, principalmente após a CF/88, em razão da

autonomia dada pelo art. 24, I, a matéria ainda não encontrou suficiente desenvolvimento no plano normativo, teórico e jurisprudencial.

Para Santos (1993, p. 11):

É sintomático que a urbanização brasileira não haja merecido muitos estudos de conjunto, seja pela abrangência interdisciplinar ou mesmo por uma visão do território tomado como um todo. Enquanto estudos sobre aspectos particulares do fenômeno são muito numerosos, as ambições mais gerais fazem falta.

O conservadorismo acadêmico do Estado, do mercado e da própria sociedade é o motivo pelo qual o Direito Urbanístico no Brasil sofre um descaso histórico, tornando ainda mais precária a realidade urbana, ao influxo das pressões pelo acesso ao solo em suas mínimas condições de vida digna (PIRES, 2004).

Vale destacar o que Castells (1982, p. 69) aduz sobre o Estado, nesse sentido:

O Estado não é um agente neutro; nem tampouco o instrumento de uma minoria oligárquica como certas visões esquemáticas, às vezes, tratam de assinalar. A intervenção do Estado é uma intervenção complexa, determinada no plano do urbanismo, em primeiro lugar, pelos conflitos políticos e sociais subjacentes à ação pública, quer dizer, pelo enfrentamento no seio do Estado e com relação ao Estado de grupos sociais e de grupos de interesse.

Após louváveis iniciativas, Pires (2004) relembra que a disciplina começa a ser acolhida com normatividade e fonte argumentativa, em contraposição às clássicas matrizes do processo de urbanização, insuficientes para garantir a paz social, a dignidade da pessoa humana e a igualdade na segurança, ganhando contornos de instrumento de conciliação das cidades marginais com aquelas erigidas sobre a idealidade excludente legitimada pela lei.

As atividades econômicas na ocupação do solo brasileiro possuem significativa influência no entender da ordenação e ocupação do solo urbano. Inicialmente, cabe pontuar, de acordo com Pires (2004), que a colonização de Portugal em terras

brasileiras se deu com intuito de garantir a hegemonia do país. Após a extração do pau brasil, que trazia consigo um caráter nômade aos exploradores, Portugal se viu obrigado a encaminhar missões ao Brasil com receio de perder o domínio das terras, enviando assim, a Expedição de Martim Afonso de Souza.

Com a referida expedição, iniciou-se assim, nos idos de 1532, a colonização por exploração econômica do território brasileiro, baseada no tripé grandes extensões de terra, monocultura (cana-de-açúcar) e trabalho escravo, principalmente no litoral do Nordeste. Durante a maior parte do período colonial, o litoral nordestino respondia pela região economicamente mais promissora do Brasil, com base na produção açucareira. Dessa forma surgia uma sociedade rural aristocrática, com a maioria da população vinculada aos latifúndios (PIRES, 2004).

Santos (1993, p. 17) também relata que:

Durante séculos o Brasil como um todo é um país agrário, um país "essencialmente agrícola", para retomar a célebre expressão do Conde Afonso Celso. O Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste ensaiaram, antes do restante do território, um processo então notável de urbanização e, de Salvador pode-se, mesmo, dizer que comandou a primeira rede urbana das Américas, formada, junto com a capital baiana, por Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré, centros de culturas comerciais promissoras no estuário dos rios do Recôncavo.

De acordo com a autora citada, o interior do país foi sendo povoado conforme as atividades econômicas ali realizadas, com intima relação de extração e uso do solo com a finalidade econômica, sendo desenvolvida a pecuária no interior da Bahia e de Pernambuco, até a região do Rio São Francisco, com influência no Rio Grande do Sul. No interior da floresta amazônica acontecia a catequização dos índios, extração de cravo, canela, cacau e madeira, formando-se, a partir das missões religiosas os centros de povoamento, comércio e produção. Em São Paulo, o movimento bandeirante foi decisivo para o povoamento do interior do Brasil. E foi com ele, após a descoberta da mineração na região de Minas Gerais, que o eixo econômico do Brasil se voltou para o Centro-Sul.

Após divergências políticas com a Coroa de Portugal, juntamente com a aristocracia rural do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, mantida a unidade da Colônia, o Brasil se tornou independente de Portugal. Com o Império, múltiplas dificuldades surgiram, sendo contornadas por medidas que interferiram na ocupação territorial e na explicação econômica. Entretanto, foi a agricultura que mais influenciou na distribuição populacional e urbanização do solo brasileiro, do café ao algodão, com a abolição da escravidão e a vinda de mão de obra estrangeira, os contornos da população e da ocupação do solo foram sendo por eles moldados até o começo do século XX (PIRES, 2004).

O século XX assistiu uma mudança radical no processo econômico com a acentuada influência no desenvolvimento industrial brasileiro, fazendo com que as décadas de 60 e 70 fossem marcadas pela explosão da urbanização, transferindo de forma definitiva o poder econômico da área rural para a área urbana.

Para Santos (1993, p. 69):

A partir dos anos 70, o processo de urbanização alcança um novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento no número - e da população respectiva - dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades, do tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes).

Pires (2004) relata que o processo de urbanização das cidades brasileiras deu-se, na maioria das vezes, de forma desordenada, segregacional e injusta, voltada para os interesses do comércio externo ou para os interesses das elites dominantes nos campos econômico e político, sem preocupação com a socialização dos benefícios das cidades. Assim, não se conseguiu estabelecer adequada estrutura urbana que atendesse às necessidades de toda a população ao contrário, o crescimento exagerado produziu uma infinidade de problemas, desde aqueles relacionados com a habitação,

com o acesso a equipamentos básicos, com a oportunidade de emprego e com o provimento dos serviços, de modo que a grande maioria dos brasileiros continua marginalizada em busca de bens, rendas e prestações civilizatórias.

Santos (1993, p. 17) relata que:

No começo, a "cidade" era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante. Mas é temerário dizer, como o fez B. Hoselitz (1960) para toda a América Latina, que a cidade cresceu aqui "como flor exótica", pois sua evolução vai depender da conjunção de fatores políticos e econômicos, e o próprio desenho urbano, importado da Europa, vai ser modificado.

Como novo ramo normativo, um dos problemas do Direito Urbanístico Brasileiro a ser resolvido é a forma como entendida a propriedade. O espelho da disciplina fundiária é de um paradigma individualista da propriedade que orienta as relações econômicas em função dos espaços urbanos tomados como moeda de troca, da mesma forma que as terras rurais, em posição de centralidade nos processos de produção das riquezas.

Vê-se, segundo Pires (2004), da análise dos arranjos de competência em relação à matéria urbanística e das medidas de planejamento e execução de política urbana, que a história do Direito Urbanístico interno registra, a partir da transição do Brasil agrário para o urbano, paulatino avanço da União sobre campos antes deixados aos Estados e aos Municípios, o que tem como motivação básica a mudança dos processos de criação de riquezas, que passam a se concentrar nas cidades. O interesse do poder central pelas questões urbanísticas aparece, então, em função dos processos de industrialização, de grandes investimentos urbanísticos, por razões de ordem política, já que as massas populacionais estão assentadas em espaços urbanos.

A autora aduz que à medida que a cidade assume importância relevante e ganha o foco de atenção, o Direito Urbanístico em termos de normas gerais passou a concentrar-se na competência da União, de forma implícita ou expressa, remanescendo aos Estados a competência organizatória até o advento da vigente ordem

constitucional, e, atualmente, aos Municípios o tratamento das intervenções urbanísticas diretas ou a execução de medidas planejadas em outras esferas.

Hoje, há um quadro mais nítido de competências, conforme ressalta Pires (2004), no qual se dá ênfase aos Municípios. Há disciplina constitucional adequada, há um Estatuto da Cidade que acena com avanços importantes, seja de instrumentalização da função social da propriedade, seja da posse, seja ainda da cidade, mas é preciso vontade política e compromisso social com a sua efetividade.

Vale, porém, diante das palavras de Pires (2004), a advertência de que as soluções normativas e os esforços discursivos mais progressistas, bem assim o novo perfil do Direito Urbanístico no Brasil, não bastam para modificar a arcaica concepção de propriedade privada, vinculada ao Brasil rural, patrimonialista e agroexportador.

Para Pires (2004), mesmo com leis progressistas, a real mudança somente acontecerá com a conscientização da sociedade, que deve buscar desenvolvimento com sustentabilidade e justiça social. Do contrário, o arcaísmo resistirá transvestido com roupagem moderna e metropolitana e legitimado por alternativas que podem falsear os processos de mudança e a democratização de soluções, e a propriedade continuará tangenciada pela função social, instrumentalizada apenas por limitações exógenas.

Faz-se importante destacar que um dos objetivos básicos do Direito Urbanístico contemporâneo, através de adequado instrumentos de ordenação do território nacional e regional, estadual, distrital e municipal, é o uso racional, mediante planejamento, de forma compatível com o desenvolvimento sustentável, do solo urbano, do solo de expansão urbana e do solo rural, com os respectivos subsolos, os demais recursos ambientais e a proteção dos bens de valor histórico, artístico, estético, cultural, monumental, paisagístico, turístico, arqueológico, entre outros (CUSTÓDIO, 2011).

Nesse sentido, Custódio (2011) traz breves noções de autonomia e competências constitucionais das Unidades da Federação, para melhor clareza e compreensão do objetivo do desenvolvimento sustentável. A autora, por sua vez, ressalta que o conceito etimológico de “autonomia” coincide com o sentido jurídico da expressão “governo próprio” que, constitucionalmente, é “definida pela capacidade de auto-organização articulada com as imposições dos princípios da Constituição Federal, soberana”.

Para Custódio (2011), das esparsas e deficientes leis urbanísticas, a maioria não é obedecida pelos particulares, nem fiscalizada pelo Poder Público, o que já mereceu a oportuna crítica da doutrina, segundo a qual a legislação de caráter urbanístico tem sido mal interpretada pelos técnicos e geralmente abandonada pelo povo, sendo patente a dupla incompreensão: dos administradores e dos administrados.

Meirelles (1977) já dizia que esta incompreensão se torna fatal se considerar que as medidas urbanísticas não produzirão seus benéficos efeitos enquanto não se generalizar a sua atuação e a população não compreender o sentido e os objetivos sociais das normas que lhe são impostas, aceitando-as de bom grado e realizando-as em conjunto.

Mesmo após os avanços conquistados com a expressa introdução e consequente consolidação do Direito Urbanístico na vigente CF/88 (art. 24, I, c/c arts. 30, I, VIII, 182, §§1º, 2º, entre outras normas) - conforme já comentado anteriormente que serão analisados posteriormente na presente pesquisa - é oportuno evidenciar, segundo Custódio (2011), as advertências de Meirelles (1977), ainda em meados do século XX, ou seja, a contínua destruição dos recursos ambientais, da descaracterização dos bens culturais e da consequente degradação ambiental, notadamente das cidades brasileiras em decorrência da ineficiência ou da falta de planejamento urbanístico-ambiental, da execução, acelerada e imprudentemente autorizada ou irregular, de empreendimentos ou atividades relevantes em sua localização e dimensão, resultantes do generalizado uso nocivo da propriedade ou de

sua exploração ou utilização irracional, da generalizada falta de saneamento básico, da extinção ou degradação de florestas e demais formas de vegetação, da contaminação das águas, com reflexos diretos ou indiretos à poluição do ar, do solo e subsolo, do silêncio, da paisagem, enfim, diante da realidade dos notórios e atuais fatos danosos.

Em relação à autonomia, Custódio (2011) relata que por expressa determinação constitucional, a Organização Político-Administrativa do Brasil, de acordo com as progressivas modificações e os acréscimos introduzidos na vigente CF/88, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos considerados autônomos, conforme art. 18 da CF/88. Trata-se de autonomia própria do regime da República Federativa do Brasil, de forma inconfundível com a autonomia e as respectivas competências de pessoas jurídicas de direito público de regimes federativos alienígenas.

Nesse sentido, Custódio (2011) traz importantes considerações, aduzindo que a definição das competências em matéria urbanístico-ambiental, implícita nas Magnas Cartas anteriores e expressa (e implícita) na vigente CF/88, atribuída às Unidades da Federação, constitui assunto de real importância e indispensabilidade, em razão das contínuas exigências atuais.

Notadamente no sentido de orientar o dever de agir eficientemente e demonstrar as obrigatórias atribuições impostas por básicos princípios constitucionais aos Poderes Públicos competentes, responsáveis pela inadiável elaboração legislativa, adequada aplicação e efetiva execução dos princípios e das normas urbanístico-ambientais ajustáveis às realidades territoriais contemporâneas, observadas as indispensáveis diretrizes e bases do planejamento obrigatório ao desenvolvimento sustentável no âmbito tanto nacional com as Regiões geoeconômico-sócio-ambientais (Grandes Regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) (CF, art. 43) como estadual, com as respectivas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum) (CF, art. 25, §3º),

distrital e municipal, tudo de forma compatível com o equilibrado desenvolvimento de todas as Unidades da Federação, típico do verdadeiro Estado Democrático de Direito, como o Brasil (CF, art. 1º, c/c art. 174, §1º), ao legítimo bem-estar de todos.

Considerando a relevância, a complexidade e a atualidade da matéria constitucional, é oportuno salientar, diante das palavras de Custódio (2011), que a vigente Constituição, de forma hierarquicamente descentralizada, ampliou a autonomia dos Municípios brasileiros, equiparando-os à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, todos integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e todos autônomos, observados os princípios e os objetivos fundamentais, os princípios dos direitos e deveres individuais, coletivos e públicos, os princípios da Administração Pública, entre outros, nos termos constitucionais (CF, art. 18, c/c arts. 1º, I a V, 3º, I a IV, 5º, 34, VII, “c”, 37).

Ademais, concomitantemente, a vigente Magna Carta não só ampliou a competência privativa dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (todo e qualquer assunto, independentemente de sua qualificação peculiar prevista na Constituição anterior - Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, art. 15, II), atendidos os princípios estabelecidos na CF/88 e na Constituição do respectivo Estado (CF, art. 30, I, c/c arts. 29, *in fine*, 37), mas também reafirmou, de forma expressa e implícita, a sua competência suplementar para suprir a carência ou o branco da legislação federal e estadual no que couber, ou seja, de forma abrangente, compreendendo todas as peculiaridades locais tanto reais e visíveis como potenciais e invisíveis (CF, art. 30, II). (CUSTÓDIO, 2011).

Diante de questões constitucionais desafiantes e em razão das oportunas contribuições doutrinárias e jurisprudenciais consolidadas na vigente CF/88 (arts. 18, 29, *in fine*, 30, I a IX, c/c arts. 23, I a XII e parágrafo único, 24, I, II, VI, VII, VIII, XII, XIV, §§2º, 3º — neste artigo de forma implícita, 37, 182, §§1º a 4º), concorda-se com a autora, ao afirmar que relevantes foram os avanços conquistados em matéria de autonomia e competências dos Municípios brasileiros, de forma harmônica com as

demais Unidades da Federação, típicos do autêntico Estado Democrático de Direito, como o Brasil, em prol do equilibrado ou sustentável desenvolvimento local, estadual e nacional ao legítimo bem-estar de todos.

Após análises das competências constitucionais administrativas e legislativas privativas sobre as competências das Unidades da Federação, considerando a contínua relevância dos governos locais, os mais próximos da população e “diretamente conscientes das necessidades diárias de seus cidadãos e de sua coletividade”, em razão das progressivas exigências do adequado ordenamento territorial do pleno desenvolvimento sustentável das múltiplas funções urbanas, de expansão urbana e rurais nos âmbitos municipais, faz-se importante registrar que além do avanço da norma constitucional referente à competência privativa dos Municípios para legislar, a vigente Magna Carta ampliou a norma anterior.

Dessa foram, sobre a expressa competência supletiva dos Estados e implícita dos Municípios, definiu expressamente a competência suplementar dos Municípios para legislar, em razão de suas peculiaridades locais, no sentido de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CUSTÓDIO, 2011).

Percebe-se que o desafio da problemática urbanístico-ambiental no Brasil é enorme, tanto no âmbito nacional como nos âmbitos estadual e local (distrital e municipal), sendo inadiável, segundo Custódio (2011), a ação eficiente de todas as Unidades da Federação. A participação e contribuição das pessoas físicas e jurídicas de direito público e de direito privado, dos cientistas, técnicos, juristas de todos os ramos da Ciência, da Imprensa e da comunidade em geral, para as medidas informativas, educacionais e de conscientização pública, junto aos representantes legislativos e executivos de todos os âmbitos governamentais, notadamente locais, sendo indispensáveis à formação de sua sólida e eficiente atividade na Administração Pública.

É com 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, em prol do equilibrado desenvolvimento urbano e da expansão urbana, que se conseguirá repensar a cidade sustentável e organizada.

2.2 Política urbana constitucional

Antes de adentrar à análise propriamente dita sobre política urbana constitucional, relevante se faz registrar o significado das palavras política e urbana. Política quer dizer “modo de organização” e urbana, oriunda do latim *urbanos*, refere-se a “*urbes*” ou “cidade”. A partir do estudo etimológico das palavras que compõem a expressão Política Urbana extrai-se sua função, isto é, “tratar do modo de organização das cidades, ou seja, feito através de metas traçadas e executadas pelo Poder Público visando ordenar o crescimento urbano” (ROCHA, 2007).

A política urbana foi pela primeira vez tratada em âmbito constitucional, devido ao processo de urbanização acelerado por qual passou o Brasil. Tendo em vista a adequação da Constituição à realidade, o legislador originário trouxe ao viés constitucional a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento urbano (ROCHA, 2007).

De acordo com a autora acima citada, antes da Carta Federal, a problemática da urbanização fez com que o legislador adotasse medidas, gerando um processo de produção de leis visando regulamentar a nova situação, como o Decreto-lei nº 25/37, que cuida da proteção ao patrimônio histórico-cultural, o Decreto-lei nº 58/37, que estabeleceu normas sobre parcelamento do solo urbano para venda de lotes a prestações e o Decreto-lei nº 4.132/62, que tratou da desapropriação por interesse social.

Segundo Furtado, Rabello e Bacellar (2017, p. 11), os instrumentos de política urbana devem ser regulamentados pelos entes federativos e aplicados pelos municípios, a fim de adequá-los às suas realidades regionais e locais. “Esses instrumentos são meios de operacionalização da política urbana municipal, materializando assim os princípios constitucionais, e as diretrizes da política urbana nacional”.

Importante se faz registrar aqui que, segundo Leal (2005), o parcelamento do solo é a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente idênticas.

O autor comenta que o Decreto-lei nº 58/37, legislação pioneira no Brasil sobre a matéria, que tratou do parcelamento de forma muito genérica e indiscriminada, eis que regulava tanto a venda de lotes urbanos como rurais. E comenta que o Decreto nº 3.079/38, veio regulamentar o Decreto-lei nº 58 em razão da sua natureza jurídica, porém, também, nada inovou nesta matéria.

Assim, de 1938 a 1967, portanto, quase 30 anos, os parcelamentos de solo urbano e rural foram levados a efeito sem nenhum controle ou fiscalização maior por parte das entidades públicas competentes, por falta de uma autorização legislativa que delimitasse atribuições mais eficazes e autorizasse medidas enérgicas junto daqueles que fracionavam lotes de imóveis ao arrepio das exigências mínimas à formação de núcleos habitacionais (LEAL, 2005).

Essa situação, segundo o autor, se arrasta até a edição do Decreto-lei nº 271/67, que dispôs sobre o loteamento urbano e a responsabilidade do loteador, entre outras coisas. Este novo estatuto, a despeito de não atender ainda aos já consumados problemas criados pelos fatores acima indicados, ao menos estabeleceu algumas regras e procedimentos por parte da Administração Pública local — municipal —, tanto

no que tange à fiscalização como ao policiamento das atividades dos loteadores, além de bifurcar a idéia de parcelamento do solo.

Também se faz necessário registrar, aqui, que a Lei nº 6.766/79 veio regular tão-somente o parcelamento do solo urbano, não abordando nada sobre o solo rural, que continua sendo regido pelas normas vigentes da legislação anterior. A evolução deste instituto legal frente ao já citado Decreto nº 58/37, conforme aduz Leal (2005), também se faz sentir quando é aplicada a todo e qualquer loteamento, independentemente de venda ou não dos lotes, sendo que a comercialização dos lotes deixou de ser elemento caracterizador do loteamento, com a edição da nova Lei, em razão do impacto urbanístico que o pressupõe.

Nesse sentido, segundo Leal (2005), passa-se a ter uma visão do loteamento urbano como um processo de urbanização, o que ampliou sensivelmente as formas de concepção do instituto, trazendo à tona aspectos urbanísticos, ecológicos, administrativos, civis e penais. Em outras palavras, o loteamento é um fato social, a par de ser operação de caráter econômico sobre o qual incidem interesses públicos e particulares, que devem ser encarados com o máximo de cautela e respeito.

É claro que as situações de parcelamento de solo clandestino já consumadas em data anterior a entrada de vigência da Lei nº 6.766/79, deverão ser reguladas pela Administração Pública de acordo com suas posturas, inclusive exigindo, se for o caso, equipamentos urbanos, infraestrutura e áreas de domínio público (LEAL, 2005), o que também é disciplinado na legislação que trata da regularização fundiária urbana – a Lei 13.465/17.

A finalidade que se persegue no âmbito do parcelamento do solo urbano, diante das palavras de Leal (2005), é que ele se dê de forma a observar as diretrizes locais e os pressupostos impostos pelos poderes constituídos e leis vigentes, eis que, o que está em jogo, é um interesse que se superpõe ao privado, pois trata-se do indisponível bem-estar e segurança dos cidadãos.

Rocha (2007) lembra que após a 2ª Guerra o processo de urbanização foi intensificado, ou seja, o processo de expansão das cidades se acelerou, fazendo-se necessário ainda mais um planejamento urbano, pois na década de 60 haviam críticas pela falta de normas gerais a tratar do assunto; e no final da década de 80, as legislações não eram suficientes face à realidade que se apresentava.

Gottodiener (2016, p. 240-241), muito bem explana essa situação:

A partir da Segunda Guerra Mundial, duas tendências relacionadas, mas geograficamente separadas, foram características das transformações sócio-espaciais associadas ao capitalismo tardio. Elas compreendem, de um lado, a mudança centrífuga de pessoas, indústria e comércio da cidade central para regiões suburbanas e, de outro, a taxa diferencial de crescimento que mudou o tradicional equilíbrio de poder econômico [...]. O aspecto essencial dessas mudanças intermetropolitanas e intrametropolitanas é que elas representam um boom de crescimento rápido, claramente de caráter desordenado, que até recentemente cada setor do país havia experimentado. A fase recessiva da economia a partir de 1974 é apenas o lado escuro de uma expansão antes rápida, que dava a alguns setores da sociedade associados às transformações capitalistas tardias, como a indústria aeroespacial, bancos e setor imobiliário, a capacidade de se infiltrar no espaço anteriormente estruturado por relações capitalistas menos desenvolvidas, como a manufatura que emprega muita mão-de-obra. Consideremos cada uma dessas mudanças geográficas por vez, começando com as mudanças intrametropolitanas, rotuladas no mais das vezes de desconcentração metropolitana.

Ademais, segundo o autor, a maior parte da suburbanização foi produzida mais por mudanças na localização das residências do que dos negócios, pois ela ocorreu com a construção de moradias, independentemente das mudanças na localização industrial. E complementa, justificando que isso não significa que mudanças de localização nesse setor não tenham exercido um papel fundamental na desconcentração, porém as pessoas mudaram para as regiões suburbanas, porque depois da guerra a “indústria da construção e o setor imobiliário ofereceram aos consumidores maciças quantidades de moradias suburbanas” (GOTTDIENER, 2016, p. 241).

Nesse sentido, era de extrema urgência o planejamento do uso do solo em geral, não apenas decorrente de loteamentos. Foi, então, que o processo de democratização e urbanização no país proporcionou, por meio da CF/88, a inauguração de uma ordem legal urbana configurando o direito urbanístico brasileiro.

Mukai (2019, p. 53) bem esclarece, trazendo reflexões juntamente ao fenômeno da industrialização e a necessidade de se estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço:

O mencionado fenômeno da industrialização, auxiliado pelo desenvolvimento dos meios de transportes, provoca violentas modificações nas antigas e equilibradas relações entre o meio rural e o meio urbano. A intensa urbanização, fenômeno consequente do primeiro e que significa a criação de novas áreas urbanas e intensificação do gênero urbano de vida de todas as áreas já existentes, é acontecimento típico da era que se seguia à Revolução Industrial. Da necessidade de impedir o aparecimento inevitável de inúmeros males ligados a esse crescimento desordenado, começou a surgir uma especialização nova que visa não só ordenar a cidade, mas, agora com uma preocupação de maior alcance, qual seja a de disciplinar e conseguir estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço.

A ordem legal urbana, conforme Libório e Saule Júnior (2017) confere um papel importante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território, bem como na promoção de políticas públicas que visem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes.

Castro (2012) faz considerações importantes, também, em relação ao planejamento do município, afirmando que a construção das cidades deve-se realizar, segundo o planejamento municipal e uma eficiente infraestrutura urbana na esteira do plano diretor. Há que se construir a cidade segundo os Municípios - não segundo os loteadores, incorporadores e construtores - prescrição vinda com o Estatuto da Cidade que tem como consequência a proscrição da especulação imobiliária, porque a

propriedade urbana é detentora de função social, consoante expressão do plano diretor, lei *negociada*.

Ademais, segundo Oliveira, Lopes e Sousa (2018), devido à ressignificação do plano diretor pelo Estatuto da Cidade, tem-se que este deve ser construído, obrigatoriamente, por meio de uma gestão participativa, democrática, com o intuito de alcançar as funções sociais da cidade e da propriedade, com a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais ou mesmo sobre determinados grupos.

A fim de compreender o Direito Urbanístico, importante destacar que a ordem legal urbana já conta com diversos diplomas legais, como a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979); lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005); lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei nº 11.445/2007); lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União (Lei nº 11.481/2007); lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988); lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei nº 11.977/2009); lei que tratou da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012); lei que tratou da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012); bem como o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), lei sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), nos códigos civil, florestal e tributário e na Lei de Registros Públicos (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017). Além dessas, há também a lei que dispõe sobre os registros públicos (Lei nº 6.015/1973 atualizada com a Lei 14.382/22); a lei que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Lei nº 12.651/2012) e, principalmente, o foco desse trabalho, a lei que dispõe sobre a política de 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 (Lei nº 13.465/2017).

De acordo com os autores acima citados, a CF/88 trouxe a previsão explícita do direito urbanístico, no art. 24, I, atribuindo competência legislativa concorrente à União e aos Estados membros dispor sobre a matéria: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;” (BRASIL, 1988).

Já, ao Município, está estabelecida, no art. 30 e art. 182, competência privativa para executar a política urbana e a ordenação do território. Sobre seu conteúdo, a CF/88 dispõe de capítulo próprio para a Política Urbana (Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Política Urbana, arts. 182 e 183), inaugurando uma nova estrutura para o direito urbanístico brasileiro incluindo o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano, previsto no *caput* do art. 182 (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

Rocha (2007) concorda ao afirmar que “o título trata de aspectos relevantes para ordem econômica e financeira. A política urbana traz repercussões econômicas, mas os impactos mais profundos estão situados predominantemente no quadro social”. Concorda-se com a afirmação acima, uma vez que a cidade, antes de ter um aspecto econômico e financeiro é predominantemente social.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018), afirmam que a cidade também é objeto de acumulação e de reprodução capitalista, concentradora de pobreza e de vulnerabilidades sociais pela exclusão e segregação socioespacial. O mesmo modelo de valorização se repete nos ambientes urbanizados, na produção das cidades como mercadorias, em um ambiente favorável ao surgimento e à reprodução de uma nova forma de geração de riqueza, fundamentada na especulação imobiliária e no valor associado à escassez da terra.

Entretanto, a cidade despida de ordem concentra segregação, ao passo que a urbe ordenada, regularizada em seus aspectos jurídicos e sociais representa o pertencimento do povo aquele local. E é o pertencimento, o direito à moradia digna, à

cidade sustentável que se busca com a regularização fundiária urbana, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Em 2001, foi publicado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) que editou as normas gerais voltadas para a política urbana, estabelecendo diretrizes sobre planejamento urbano, princípios, instrumentos, competências e sanções para descumprimento das normas cogentes.

Sobre a origem do Estatuto da Cidade, Araújo (2021, p. 351) bem relata que:

O Estatuto da Cidade tem origem em previsão expressa no art. 182 da Constituição Federal, que requer lei federal para disciplinar os instrumentos de aplicação sucessiva voltados a controlar a retenção especulativa do solo urbano – parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação-sanção com pagamento mediante títulos da dívida pública. O legislador foi além dessa regulamentação e estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, regras básicas sobre o plano diretor municipal e a disciplina de um conjunto de instrumentos de gestão urbana que vinham sendo debatidos desde a década de 70. Estão nessa lista o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança. Por fim, incluiu-se no estatuto um capítulo sobre gestão democrática da cidade.

Faz-se necessária uma outra observação, com base nas pesquisas realizadas por Rosa e Barcellos (2021, p. 03), ao relatarem que, já com base no Estatuto da Cidade, foi criado o Programa Nacional de Regularização Fundiária, no ano de 2003, “que estabelece a competência do poder público municipal para avaliar as áreas irregulares do município passíveis de regularização fundiária e habitacional”.

Porém, “das áreas consideradas em situação de irregularidade pela prefeitura, nem todas podem ser regularizadas”, devido ao fato de estarem assentadas em áreas de risco. “Nestes casos, o poder público municipal realiza a remoção e efetiva o

reassentamento da população em outro local”. Cabe destacar que isso mudou com a nova lei de regularização fundiária, como pode-se verificar em seu art. 39, §§ 1º e 2º e art. 65, *in verbis*:

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, **a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.**

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que **não** comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

É relevante destacar, conforme relatam Saule Júnior, Lima e Almeida (2006) que para tornar efetiva a proteção ao direito à moradia, o Estatuto da Cidade arrola como instrumentos da política de regularização fundiária, nos termos do inciso V do art. 4º, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

As diretrizes sobre regularização fundiária dispostas nos incisos XIV e XV do Estatuto da Cidade orientam ações que deverão ser desenvolvidas para assegurar o direito à moradia. Propõe, assim, segundo os autores, a simplificação da legislação para redução de custos e aumento da provisão de moradias, e regularização fundiária

para a qualificação das moradias existentes; e a CF/88 reserva aos Municípios a centralidade do tratamento dessas questões.

A ZEIS está prevista como um dos instrumentos de regularização fundiária na alínea "f", V, do art. 4º do Estatuto da Cidade e significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações

A ZEIS é uma zona com finalidade específica, que pode conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização ou a regularização urbanística e jurídica, sendo utilizadas para habitação de interesse social, para salvaguardar o direito à moradia, devendo ser aplicada pelos Municípios para atender a dois objetivos da política habitacional. O primeiro objetivo diz respeito a atender às diretrizes da política urbana, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social (SAULE JÚNIOR; LIMA; ALMEIDA, 2006).

Segundos os autores, a adoção deste instrumento deve visar à incorporação dos espaços urbanos da cidade clandestina à cidade legal. A instituição das ZEIS, por meio de lei, possibilitará que sejam, legalmente, reconhecidas as áreas ocupadas ou que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade.

A adoção de normas especiais com índices e parâmetros urbanísticos específicos é fundamental para preservar a forma de apropriação do espaço pelos ocupantes e viabilizar a permanência da população moradora. Desta forma, as ZEIS têm contribuído para garantir o acesso da população de baixa renda a terra e aos serviços básicos (SAULE JÚNIOR; LIMA; ALMEIDA, 2006).

Vale registrar ainda que, segundo os autores citados, para a implementação das ZEIS torna-se essencial a definição dos instrumentos de planejamento e de gestão participativa – o que será melhor explanado, a seguir. E a definição do instrumento de planejamento mais adequado ao cumprimento dos objetivos definidos para essas áreas, segundo os estudiosos, é controversa e depende do conceito de regularização adotado, ou seja, das dimensões a serem consideradas em um processo efetivo de atuação nas ZEIS.

E complementam suas ideias afirmando que a participação social, da mesma forma suscita entendimentos diversos, mas é na prática que se evidenciam as maiores contradições. O seu formato deve ser discutido com as diversas entidades do movimento popular, para assegurar a sua legitimidade. Os critérios de paridade, os objetivos e as atribuições devem ser comuns a todos os comitês gestores de ZEIS, mas convém deixar a cargo da própria comunidade a definição da composição. O importante é assegurar a diversidade da participação e representatividade de entidades do movimento popular do bairro, Organizações Não Governamentais (ONG's) e instituições com atuação na área ou vinculadas a questões de interesse local, neste caso, mesmo aquelas cuja atuação não seja restrita à ZEIS (SAULE JÚNIOR; LIMA; ALMEIDA, 2006).

É o que reza a Lei nº Lei nº 13.465/17, *in verbis*:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Vale destacar apenas, que, apesar de ser um instrumento efetivo para evitar a especulação imobiliária do núcleo regularizado – em razão das restrições de construção impostas pela municipalidade para essas áreas - a instituição de ZEIS não é necessária para que a política pública regularizatória seja iniciada/implementada. Como dispõe o § 2º acima citado, para que a REURB seja implementada não é necessária a existência das Zonas de Interesse Social.

A política urbana, como política pública, se refere a um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo, dessa forma, tanto o planejamento quanto a gestão das cidades, conforme relata Libório e Saule Júnior (2017, n.p.):

A execução da atividade urbanística, ora compreendida como a intervenção estatal voltada à ordenação dos espaços habitáveis, é uma típica função pública, a ser desempenhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em suas correspectivas esferas de competência, mediante a necessária participação da sociedade civil, em cooperação com a iniciativa privada e demais setores da sociedade e em condições isonômicas com os agentes privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização.

Nesse sentido, cabe aos Municípios fixar as exigências fundamentais de ordenação da cidade, principalmente por meio de Planos Diretores:

Incumbe aos Municípios fixar, por meio dos seus respectivos Planos Diretores – editados por meio de lei municipal e obrigatórios para cidades com população superior a vinte mil habitantes – as exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2º) bem como delimitar as áreas em que o Poder Público municipal poderá exigir, mediante lei específica, nos termos da lei federal, o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, por meio da aplicação sucessiva dos instrumentos enumerados no art. 182, § 4º, da Constituição, a saber: notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e

territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Reputa-se, assim, cumprida a função social da propriedade na medida em que o proprietário dê ao imóvel urbano o devido aproveitamento, conforme as exigências fundamentais de ordenação da cidade apontadas pelo Plano Diretor (CF, art. 182, § 2º) (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, n.p.).

A política urbana, segundo os autores supracitados, tem dois objetivos constitucionais essenciais: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, a fim de guardar íntima relação com a concretização dos direitos sociais enunciados no art. 6º da CF/88, em especial com os direitos sociais ao trabalho, à moradia, ao transporte e ao lazer. A garantia do bem-estar dos habitantes da cidade está expressa, também, no art. 225 da CF/88, que enuncia o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

Pansieri (2008, p. 51) complementa as reflexões dos autores, afirmando que:

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade. [...]. Somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Importante se faz destacar, desde já, que a segurança jurídica da posse é um dos elementos utilizados para a titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais regularizados pelo regime da Lei 13.465/17.

Cabe aqui também pontuar que, de acordo com Rocha (2007, n.p.), a CF/88 perpassa sua missão original e assume papel integrante entre a Sociedade e o Estado, em relação à pertinência do trato constitucional da política urbana:

Portanto, para que, uma matéria seja erigida à tônica constitucional deve estar de alguma maneira contribuindo para o equilíbrio entre as estruturas de ordem e poder. A pertinência do trato constitucional da política urbana reside em sua significação de ordem pragmática. É notória a necessidade do planejamento urbano sob dois aspectos: a vinculação dos cidadãos; bem como, a vinculação da próprio Poder Público que, nada obstante, tê-lo elaborado deve também respeitá-lo. Esta dicotomia Sociedade x Estado deve ser superada e a política urbana, à medida que, busca um equilíbrio se constitui como um meio para isto.

Para Rocha (2007), não há dúvidas de que, tendo em vista os problemas decorrentes da urbanização desordenada, o constituinte originário de 1988 trouxe ao viés constitucional alguns meios de compatibilizar o conceito de propriedade do Código Civil (CC), que permite o usar, gozar e usufruir da propriedade às novas necessidades pragmáticas.

Assim aduz Diniz (2003, p. 848), a propriedade trata do direito “que a pessoa física ou jurídica tem de usar, gozar, dispor e reaver”. E complementa: “é a relação fundamental do direito das coisas, abrangendo todas as categorias dos direitos reais sobre coisas alheias, sejam direitos reais limitados de gozo ou fruição, sejam os de garantia ou de aquisição” (2000, p. 103).

É nesse sentido que, segundo os arts. 182 e 183, o Poder Público municipal, que é a quem compete o planejamento urbano, é munido inclusive de meios de coagir o proprietário a dar uma utilização social à propriedade o que aproxima da realização de um ideal de justiça (ROCHA, 2007). *In verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988). (grifos nossos).

Percebe-se que esses objetivos do art. 182 da CF/88, ou seja, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, se constituem como meios de alcançar os objetivos do art. 3º da CF/88, conforme elenca Rocha (2007). *In verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988)

Por isso a necessidade da construção de um planejamento urbano. Diante disso, é bem explícito no § 1º, do art. 182, da CF/88, a construção do plano diretor de cada município, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, como bem aduz Moura (2017, p. 536):

O instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, o *Plano Diretor*, é de competência do Município, já que se refere a interesse local, devendo ser aprovado através de lei da Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo ampliada, após pela legislação.

Relevante registra as palavras de Rocha (2007), ao relatar a razão de ser do plano diretor, devido ao fato do crescimento desordenado das cidades que, sem ele, pode gerar graves problemas; e tendo um plano diretor de política urbana, a procura de soluções preventivas é mais fácil dos problemas serem solucionados. “Consiste num trabalho preventivo de planejamento cujo aspecto teleológico é evitar a ocorrência de situações caóticas que se não são impossíveis, são ao menos mais difíceis de ser resolvidas”. Ademais, “o plano diretor apresentar-se sob o aspecto multifuncional, buscando o desenvolvimento econômico, social, administrativo, bem como o desenvolvimento físico do território municipal” (2007, n.p.).

Rocha (2007), em seus estudos, também, apresenta outros conceitos e considerações importantes sobre o plano diretor de outros autores renomados que vale a pena registrá-los aqui, para fundamentar a presente pesquisa.

O plano diretor vem a ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem-número de outras matérias fundamentalmente pertinentes ao uso do solo (BASTOS, 1990).

Para Nascimento (1989, p. 78): “No exame analítico da expressão, é plano porque equaciona e estabelece objetivos a serem, pela sua execução, alcançados, e é diretor porque fixa regras básicas ou diretrizes a serem satisfeitas”.

Segundo Meirelles (1977), plano diretor ou plano de desenvolvimento integrado consiste no complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.

Enfim, percebe-se que a finalidade do plano diretor é ordenar o processo de desenvolvimento e crescimento urbano, equilibrando-o, impondo normas, conforme delineadas na CF/88. E o planejamento é, portanto, “um método de aplicação, contínuo

e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências” (FERRARI, 1998, p. 99).

Com base nessa situação, Rocha (2007), aduz que, diante do art. 182, que: “indubitável é a importância do artigo em tela, pois vincula o Poder Público a implementar um planejamento urbano, que ora se apresenta de maneira relevante para os objetivos nacionais”. E complementa, afirmando que essa ordenação do processo de desenvolvimento e crescimento urbano, diante das normas:

Não pode cercear outras garantias constitucionalmente postas. Embora o interesse social deva prevalecer em relação ao interesse individual, o planejamento não pode coagir o particular quanto à destinação de cada imóvel. Deve-se buscar um equilíbrio, o dos valores constitucionalmente postos, como: a propriedade, a livre empresa, o livre exercício de atividades profissionais e o próprio direito de locomoção (ROCHA, 2007, n.p.).

Ademais, comenta que o constituinte originário agiu com propriedade ao estipular que a competência pertence ao Município, para promover o adequado crescimento da cidade, “pois cada localidade apresenta suas peculiaridades e as soluções se perfazem de acordo com os recursos disponíveis no caso concreto” (ROCHA, 2007).

Outros pontos são importantes registrar, quanto à política urbana prevista na CF/88, em relação à função social, como mencionado anteriormente. No § 2º do art. 182, é explícito que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O art. 5º, XXII, estabelece que a propriedade atenderá a sua função social.

É necessário esclarecer, aqui, conforme Garcia (1989) relata que não é porque os Municípios menores não precisem de plano diretor, que também não precisam cumprir sua função social. Pelo contrário. É dever dos municípios menores atender às

exigências fundamentais da ordenação da cidade. Adiante se tecerá comentários à função social de vários institutos correlacionados a presente pesquisa.

Dando continuidade à análise da política urbana constitucional, o § 3º, do art. 182, a CF/88 define que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro, ou seja,

A constituição resguarda, no quadro de suas garantias fundamentais o direito à propriedade, mas em outro patamar e tão importante quanto este está o instituto da desapropriação que se configura como um poder-dever do Estado visando promover o interesse social, é um ato unilateral, por meio do qual o proprietário é obrigado a entregar aquilo que lhe pertence (ROCHA, 2007, n.p.).

Conforme aduz Rocha (2007), em sua interpretação ao § 3º, do art. 182, que a preocupação do constituinte originário está em deixar claro que “a regra geral é o pagamento prévio, só configurando-se o parágrafo subsequente nos casos perfeitamente amoldados às suas condições, caso falte um deles incide aquele”.

Já em relação ao § 4º, do art. 182, da CF/88, é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Nesse sentido, Rocha (2007, n.p.) faz considerações relevantes:

Este parágrafo inova no ordenamento pátrio, pois possibilita ao Poder Público debelar situações em que o proprietário por ter todas as prerrogativas inerentes a sua situação, negava-se a manter uma postura condizente com o interesse social.

As prerrogativas supramencionas decorrem do Código Civil de 1916, produto da doutrina liberal, que caracterizou um direito à propriedade quase ilimitado, tendo sido previstas apenas limitações externas como o direito à vizinhança.

Cumprido que, hodiernamente, com a urbanização crescente, ser o direito do proprietário muito amplo gera situações injustas. Uma possibilidade de o Poder Público amenizá-las reside neste parágrafo.

Enfim, percebe-se que o Capítulo II – Política Urbana, ao trazer em seu art. 182, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tem a finalidade de que a propriedade cumpra sua função social. O capítulo traz medidas em que o proprietário, caso não dê uma utilização social ao seu imóvel, o perderá para o Poder Público que desapropriará com pagamento mediante títulos da dívida pública. Assim explica Rocha (2007, n.p.):

Não chegando-se ao fim de dar uma utilização social, o Poder Público terá o poder-dever de adotar a medida mais grave, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. A indenização deverá ser justa, mas o pagamento será feito por títulos da dívida pública cuja emissão tenha sido autorizada pelo Senado Federal.

Em relação a essas medidas, existem alguns requisitos e exigências, como aduz a autora:

- ✓ Compete apenas a Município utilizá-las; devendo-se ter uma lei municipal que defina, dentro do espaço coberto pelo plano diretor, a região que estará sujeita a aplicação dos remédios constitucionais;
- ✓ Atitude do proprietário que não edifica, subutiliza ou não utiliza seu imóvel urbano, ou não lhe dá função social. Se o imóvel possuir destinação social, não pode sofrer as cominações previstas;

Seguem as medidas:

- ✓ O parcelamento ou edificação compulsórios que consiste na construção sobre o solo, aquele seria o loteamento, a subdivisão do terreno em lotes a serem melhor aproveitados. O proprietário é compelido a adotar uma das medidas. No entanto, tem o direito de escolher qual delas utilizar, desde que esteja dentro dos limites legais.
- ✓ Continuando inerte o proprietário, o Poder Público poderá adotar a medida que consiste no imposto sobre a propriedade predial e territorial com alíquota progressiva no tempo. Isto quer dizer que, a cada ano deverá o imposto ter sua alíquota majorada. Importante ressaltar que mesmo com a progressividade no tempo, o imposto não pode assumir caráter confiscatório, posto que a Constituição adota o princípio da vedação do confisco (ROCHA, 2007).

Importante se faz registrar algumas considerações de Marrara e Ferraz (2019) em relação à desapropriação. Isso se faz relevante pois a desapropriação, instituto jurídico de origem longínqua no ordenamento, que possui regramento na CF/88 e também na Lei objeto dessa dissertação, como um dos instrumentos utilizados nas regularizações fundiárias urbanas.

Desapropriação, segundo os autores acima citados, é o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, em razão de uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda diante do interesse social, despoja alguém de sua propriedade e a toma para si. Podem ser objeto de desapropriação as coisas passíveis de direito de propriedade, ou seja, todo bem móvel ou imóvel, público ou privado, corpóreo ou incorpóreo, incluindo-se aqui até mesmo direitos em geral, com exceção aos personalíssimos. Por outro lado, não são passíveis de desapropriação o dinheiro ou moeda corrente nacional, excluindo-se aqui o dinheiro proveniente do estrangeiro, bem como moedas raras.

Marrara e Ferraz (2019) também fazem algumas considerações quanto à matéria na CF/88, a qual determina quem é competente para legislar e para efetuar a desapropriação; somente a União possui competência para legislar sobre o assunto (art. 22, II), dividindo-se a competência quanto aos entes capazes de declararem a utilidade pública ou o interesse social de um bem para fins de expropriação e os entes responsáveis pela efetiva desapropriação deste bem, ou seja, por praticar os atos concretos para realizá-la.

Segundo a interpretação dos autores, pode figurar no polo ativo da desapropriação o ente federativo, ou seja, o Poder Público, sendo possível a delegação de sua competência, com exceção quanto à produção do ato expropriatório. Já no polo passivo, denominado de expropriado, encontra-se o particular, proprietário do bem ou direito objeto da desapropriação. E ressaltam que a lei enuncia que as pessoas jurídicas de direito público também podem ser sujeitos passivos, visto que é possível a desapropriação de bem público (art. 2º, § 2º, Decreto-lei nº 3.365/41). Entretanto, deve-se ter em mente sempre a autonomia dos entes federativos, sendo necessário lei que o autorize. Portanto, o expropriado poderá ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

No art. 5º, XXIV, encontram previstos os pressupostos que autorizam a desapropriação, ou seja, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social; e a necessidade do pagamento de justa indenização também deve ser considerada como requisito.

Quanto a esses pressupostos, Marrara e Ferraz (2019) aduzem que o primeiro pressuposto deve ser entendido como aquela ocasião em que surge um problema inadiável e premente, para o qual a solução indispensável seria incorporar ao domínio público o bem do particular. Já o segundo, pode ser verificado quando a utilização da propriedade for considerada conveniente e vantajosa ao interesse público, não constituindo um imperativo irremovível. Exemplos de tais situações seriam: a segurança nacional, obras de higiene, casas de saúde, assistência pública, conservação ou

exploração de serviços públicos, conservação e melhoramento de vias e logradouros públicos e outros. E o terceiro pressuposto se verifica quando a Administração estiver diante de interesses que atinjam as camadas mais pobres da população, sendo necessária a promoção da melhoria nas condições de vida, a redução de desigualdades, bem como ao melhoramento na distribuição de renda e riquezas. Alguns exemplos de desapropriação fundada no interesse social são: a construção de casas populares, o aproveitamento de bens improdutivos e outros.

Cabe aqui um comentário quanto a possibilidade de utilização da desapropriação – instrumento presente na própria CF/88 – como instrumento nas regularizações fundiárias urbanas, principalmente as de interesse social. O art. 15, incisos III e VI disciplinam expressamente a desapropriação judicial privada (prevista no §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil) e a desapropriação por interesse social (nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962) como institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da REURB.

Quanto ao procedimento da desapropriação, os autores relatam que este é dividido em duas fases. A primeira, declaratória, tem por escopo a declaração de utilidade pública ou interesse social. A segunda, executória, diz respeito às providências no plano concreto para a efetivação da manifestação de vontade relativa à primeira fase, podendo ser subdividida em administrativa e judicial.

Diante disso, Marrara e Ferraz (2019) comentam que, em primeiro lugar, o poder público deverá fazer uma declaração expropriatória, onde justificará a utilidade pública ou o interesse social na desapropriação do bem. Esta declaração pode ser feita pelo Poder Executivo, através de decreto, ou Legislativo, por meio de lei, sendo necessário que o Executivo tome as medidas necessárias relativas à efetivação da desapropriação.

A declaração, segundo os autores, deve conter o responsável pela desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse

social, a destinação a que se pretende dar ao bem, o fundamento legal, bem como os recursos orçamentários destinados à desapropriação.

Essa declaração, uma vez expedida, poderá produzir os efeitos de: a) submeter o bem à força expropriatória do Estado; b) fixar o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração (MARRARA; FERRAZ, 2019).

A caducidade da declaração ocorre após cinco anos, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e dois anos, se fundada no interesse social – o que não se altera se utilizada como instrumento para REURB. Isto significa dizer que a Administração Pública possui desde a data da expedição da declaração até o último dia do prazo para propor ação de desapropriação e promover a citação conforme o art. 219 do Código de Processo Civil (CPC). Os autores também fazem uma ressalva, informando que a caducidade não extingue o poder de desapropriar o bem em questão, visto que a declaração pode ser renovada após um ano contado da data em que caducou a última declaração (art. 10, Decreto-lei nº 3.365).

Além dessas considerações, Marrara e Ferraz (2019) salientam que esta declaração não possui o condão de transferir a posse do bem ao poder público de forma imediata, significando apenas que a administração não precisa de título judicial para subjugar o bem. Também destacam quanto aos efeitos dela, afirmando que ainda que ela autorize o Poder Público a penetrar no imóvel, tendo em vista o princípio da inviolabilidade dos domicílios, é necessário o consentimento do proprietário ou autorização judicial para tanto.

E fazem um último destaque, comentando que sempre que o particular verificar alguma ilegalidade ou inconstitucionalidade no ato de desapropriação, poderá oferecer

impugnação judicial pelas vias ordinárias, ou através de mandado de segurança, sendo possível o pleito de liminar que suspenda o procedimento até a decisão final.

Esses são os aspectos referentes à importância do planejamento urbano, ou seja, da política urbana constitucional que estrutura o direito urbanístico brasileiro desde à concepção da CF/88.

Para tanto, a seguir, será analisada a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade, a fim de trazer à luz, no capítulo 3, a importância da reestruturação do direito de propriedade, por meio da regularização fundiária urbana e os instrumentos necessários para tal regularização ser efetivada, principalmente, os instrumentos específicos trazidos pelo novo regime jurídico regularizatório, em especial, nas áreas ocupadas pela população de baixa renda.

2.2 Interconexão dos direitos de moradia e de propriedade

Ao realizar a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade, considerados direitos fundamentais, o presente subcapítulo apresenta considerações a respeito da função social da propriedade, da posse, da cidade, encontrando a simbiose existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia. Com o advento da CF/88, que iniciou uma nova fase tanto no tratamento do direito de propriedade, quanto ao direito de moradia, e em especial após as disposições trazidas pelo Estatuto da cidade, se faz necessário adentrar na conexão dos direitos e institutos jurídicos relacionados a regularização fundiária urbana.

Antes de adentrar nessa interconexão, faz-se relevante registrar considerações sobre o direito à cidade como sendo propriamente um feixe de direitos fundamentais.

O conteúdo do direito à cidade aponta para garantias mínimas de subsistência, liberdades básicas, oportunidades e para o reconhecimento de características identitárias constitutivas dos diversos grupos ou indivíduos. Nesse sentido, ele parece pertencer ao grupo de

direitos que tradicionalmente chamados de direitos humanos (DIAS, 2017, p. 21).

A ideia do direito à cidade, segundo Harvey (2014, p. 15) “não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos)”, surgindo, sim, “basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”.

Ademais, Harvey (2014, p. 20), comenta que:

A cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sejam quais forem suas consequências sociais, ambientais ou políticas.

O direito à cidade pode ser observado a partir de perspectivas filosóficas, políticas e jurídicas em alguns países. Tal direito se coloca como uma possibilidade de construção de uma nova realidade urbana, que contesta a apropriação do espaço da cidade enquanto mercadoria e que exclui a população trabalhadora e as parcelas vulneráveis, tanto dos processos de definição dos rumos da cidade, quanto da fruição do próprio uso do espaço e dos serviços e vivências necessários à realização da vida com dignidade.

Nesse sentido, para Harvey (2014, p. 30), é preciso reivindicar o direito à cidade, ou seja, “reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

Tal direito, que tem seu surgimento atribuído ao sociólogo marxista francês Henri Lefebvre encontrou na academia e nos movimentos sociais espaço para sua consolidação e aperfeiçoamento. Mais recentemente, em 2017, tal direito foi adicionado na agenda Habitat III da Organização das Nações Unidas (ONU), ainda que de forma

tímida, tendo em vista a sua potência a nível nacional de sujeitar as legislações à garantia da função social da propriedade e da cidade.

Tal debate repercutiu no processo de construção da CF/88, conforme acima citado, que contou com discussões acerca da reforma urbana, pautada pelas noções de direito à cidade. Assim, a política urbana nacional foi prevista pela primeira vez em uma constituição brasileira, como mencionado anteriormente.

Apesar de não expreso explicitamente no texto constitucional, a CF/88 traz a garantia dos direitos que o compõe: a previsão da democracia representativa e participativa, em suas mais diversas instâncias, a possibilidade do estabelecimento de parcerias entre cidadãos e Estado, o direito ao planejamento e a garantia dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.

Ressalta-se que a própria previsão dos direitos fundamentais na carta constitucional tratou-se também de configuração inédita na história do direito brasileiro. Neste sentido, diversas questões se colocam acerca tanto da possibilidade da existência de outros direitos fundamentais além dos expressamente previstos no texto constitucional, como da forma de aplicação de tais direitos, bem como acerca da incidência, ou não, dos direitos fundamentais nas relações privadas.

Observa-se a existência de uma concepção sobre a qual o direito à cidade não se limita a ser um direito fundamental, mas sua riqueza encontra-se na possibilidade de concretização de um intenso feixe de direitos fundamentais outros, todos positivados, portanto, na CF/88, como saúde, moradia, transporte, lazer, trabalho e a própria materialização da cidadania, como núcleo de efetiva participação popular, possibilitando a modificação do *status* discriminatório posto no atual sistema capitalista.

O direito à cidade tem uma característica peculiar de ter surgido a partir de uma obra específica, qual seja, o livro *Le droit à la ville* (O direito à cidade), publicado em 1968 pelo filósofo e sociólogo marxista francês Henri Lefebvre. Tal autor tinha por

objetivo avançar na análise acerca das relações sociais constantes do sistema capitalista desenvolvida por Karl Marx, a partir da observação da “problemática urbana” decorrente da sociedade moderna.

Assim, o autor tratou de observar as relações entre os valores de uso da cidade (cidade enquanto obra) e seus valores de troca (cidade enquanto produto). Desta forma, o autor estava interessado em analisar a forma de reprodução do sistema capitalista a partir da produção e do consumo da cidade, com viés mais político que propriamente jurídico.

O autor em sua análise também questiona a fragmentação analítica do conhecimento da realidade urbana, e propõe a construção de uma nova realidade social, calcada pela utopia e realizada a partir da movimentação da classe operária enquanto agente principal. Assim, o direito à cidade em Lefebvre (2013) não se traduz em uma instituição jurídica, pelo contrário, busca-se a construção de projetos de vida que busquem a autonomia. Neste sentido, a ideia do direito à cidade é propositiva, nas palavras do autor:

Trata-se de uma superação pela e na prática: trata-se de uma mudança de prática social. O valor de uso, subordinado ao valor de troca durante séculos pode retomar o primeiro plano. Como? Pela e na sociedade urbana, partindo dessa realidade que ainda resiste e que conserva a imagem do valor de uso: a cidade (2013, p. 127).

Nesta perspectiva o direito à cidade também se coloca em sua perspectiva política, como forma de legitimar um maior número de pessoas em suas demandas e ações por direitos e/ou outras condições de vida. Diversos são os movimentos atuantes nas mais diversas escalas de espaço e tempo, abrangendo demandas imediatas ou de transformações a longo prazo, bem como também são diversas as escalas de organização, que podem atuar em âmbito estritamente local, quanto em âmbito global.

As características das demandas também se diferenciam de acordo com o grupo que está envolvido com os movimentos de transformação social, assim, existem

demandas por bens materiais e serviços, como demandas por moradia e sistemas de transporte, mas também encontram-se demandas por cidadania, como direito à participação ou direito ao reconhecimento e respeito aos grupos identitários no espaço urbano.

No Brasil, houve uma forte movimentação política e intelectual em torno do direito à cidade. Conforme destacado por Tavorari (2016), importantes autores brasileiros já faziam menção ao termo em seus trabalhos já na década de 1970, como Maricato (2003), sendo que, em 1980, tal autora defendeu “a necessidade de ‘ampliar a consciência’ do direito à terra para ‘construir a consciência’ do direito à cidade, como forma de dar uma nova qualidade às reivindicações populares”.

Tais demandas se destacaram no processo de redemocratização brasileira, a partir do final da década de 1970. Em relação ao processo de redemocratização, vale destacar as palavras de Gaspardo (2018, p. 70):

No Brasil, o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 constituem o marco fundamental no desenvolvimento dos institutos participativos, com uma atuação destacada de sindicatos e movimentos sociais na organização popular na periferia e na luta por tais espaços políticos (Caldeira; Holston, 2004, p.233-8, Avritzer, 2016). Além da previsão de vários institutos de democracia participativa, outra inovação da Constituição que favoreceu a ampliação da participação popular foi a valorização da esfera local, com a atribuição de competências para as políticas sociais e urbanas. Essa nova institucionalidade foi detalhada e fortalecida pela legislação infraconstitucional, destacando-se as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

Neste ponto, ressalta-se o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), atuante no processo da Assembleia Nacional Constituinte que, na luta pela reconstrução institucional, elaborou três princípios básicos como referência para suas práticas, sintetizadas por Grazia (2003, p. 54):

1. Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- 2 Gestão Democrática da Cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- 3 Função Social da Cidade e da Propriedade entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

No que se refere à gestão democrática da cidade, Oliveira, Lopes e Sousa (2018) relatam que seus instrumentos e ferramentas, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, ampliaram a participação cidadã, aproximando o poder público da população no que concerne à construção das cidades. E afirmam que tais mecanismos somente se efetivaram por meio da combinação entre democracia representativa e democracia direta, modelo adotado no Brasil que dá suporte à participação pública em várias áreas, entre elas a do planejamento urbano.

O autores ressaltam que a gestão democrática em uma sociedade com ampla diversidade e pluralidade requer a abrangência de múltiplos interesses, sendo apenas consideradas ou atingidas por meio do diálogo e da abertura governamental, em regra, as questões coletivas, além, é claro, da demanda da própria sociedade, ao exigir o direito de participar do processo de elaboração e aplicação das políticas públicas, algo possível de conseguir somente por meio de uma sociedade civil organizada e com cidadãos informados e mobilizados.

Aqui vale um registro relevante sobre a “democracia” que, como bem explana Gaspardo (2018, p. 67), o debate sobre ela, na primeira metade do século XX, “tinha como objeto o problema de sua desejabilidade, sagrando-se vencedora a posição favorável à democracia após a Segunda Guerra Mundial. Passou-se, então, a discutir a existência de condições estruturais para a democracia”. Ademais, a ideia de democracia participativa, segundo o autor, “manifestou-se na atuação dos movimentos

estudantis da “Nova Esquerda” nos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes junto à classe trabalhadora em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes [...] (GASPARDO, 2018, p. 70).

Diante disso, importante se faz destacar que, segundo Oliveira, Lopes e Sousa (2018), os sujeitos, que são simultaneamente destinatários da política pública de planejamento e de gestão das cidades, são de variada ordem (proprietários de terra, movimentos sociais, plataformas de interesses difusos, utilizadores de serviços) e transportam consigo diversos interesses, nem sempre convergentes entre si. Por esse motivo, é necessário proceder a uma devida ponderação entre interesses e orientá-la por critérios jurídicos e éticos, de modo a cumprir a função social do solo e da propriedade, sem esquecer a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos.

A atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades deve, de fato e de direito, ocorrer em todos os momentos, desde a contribuição para os técnicos oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas públicas urbanísticas.

É nesse sentido que gostaria de chamar a atenção para as políticas públicas que vem sendo aplicadas em favelas, ocupações urbanas e outros espaços das nossas cidades que, segundo os nossos padrões, são identificados como econômico e socioculturalmente carentes. O fato é que projetamos os nossos padrões do que seja a organização ideal do espaço urbano e, muitas vezes, impomos medidas que nada tem a ver com as demandas reais dos grupos que pretendemos atingir. O pior é que tais imposições expressam, ainda, uma visão negativa de suas formas de vida, reforçando os estigmas e preconceitos que recaem sobre esses grupos, negligenciando, totalmente, a possível riqueza de uma forma de vida outra. O que quero dizer é que, mais uma vez, estamos tornando invisível o que simplesmente não queremos ver. E, em um só gesto, contribuímos para reforçar a baixa autoestima de certos grupos e/ou indivíduos, ao mesmo tempo que perdemos uma oportunidade única de descobrirmos novas formas de vida, capazes de colocar em xeque nossos próprios padrões e enriquecer nossas vidas (DIAS, 2017, p. 24).

O MNRU foi o movimento responsável pelo encaminhamento da Emenda Nacional pela Reforma Urbana, que colocava as demandas pelos direitos urbanos e de cidadania como obrigação do Estado. Neste sentido, cumpre destacar o primeiro tópico da Emenda, que dispõe sobre os “Direitos Urbanos”, onde é possível perceber tanto o caráter prestacional de tais direitos, quanto o caráter negativo, que restringe o direito de propriedade à função social:

DOS DIREITOS URBANOS

Art. 1º Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I- Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II - A gestão democrática da cidade.

Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

As demandas colocadas através da Emenda Nacional pela Reforma Urbana acabaram por refletir no texto constitucional de 1988, a partir do capítulo específico destinado à Política Urbana, bem como a partir de disposições esparsas. Em 2001, com a regulamentação da matéria constitucional por Lei Federal, qual seja, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que também contou com forte movimentação popular, houve a previsão expressa do direito à cidade em seu texto, de forma que, no Brasil, o direito à cidade também reveste-se de caráter jurídico-normativo, cujos fundamentos e características serão analisados a seguir.

A institucionalização de um direito que, a princípio, busca a superação da ordem vigente levanta diversas questões, inclusive, acerca do seu conteúdo jurídico.

No Brasil, o direito às cidades sustentáveis foi inserido como uma das diretrizes do Estatuto da Cidade, de forma que deve ser observado em todos os sentidos da política urbana. Seu conteúdo é definido no art. 2º, I, de forma que tal direito, expressamente se refere ao “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento

ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Importante fazer uma observação, nesse momento, sobre considerações feitas por Barrientos-Parra (2015), ao estudar o pensamento de Jacques Ellul na sociedade do século XXI, no que diz respeito ao progresso tecno-científico e a questão ambiental que estão intimamente relacionados às cidades inteligentes.

Segundo o autor:

O chamado progresso tecnocientífico, norteadado exclusivamente pelo valor da eficiência, provoca diversos efeitos ambivalentes na sociedade e na biosfera advindos da relação de efeito mútuo existente entre as criações humanas – dentre elas a técnica – e a vida social e o meio ambiente. Assim sendo, é imperioso o estudo da condição do homem na **sociedade tecnológica**, tendo como objetivo a defesa da dignidade humana e a busca de um possível equilíbrio entre a ação antrópica e o meio envolvente para alcançar um desenvolvimento técnico e econômico que satisfaça nossas necessidades materiais, mas sem colocar em perigo a sociedade e a biosfera (BARRIENTOS-PARRA, (2015, p. 425). (grifos nossos).

Em relação à sociedade tecnológica, a qual se vive na atualidade, deixando a tecnicização de lado, aduz Barrientos-Parra (2015) ser:

Oportuno reafirmar com Ellul (1987, p. 246) que “outra história é possível, diferente daquela da tecnicização, da inserção do homem no mundo técnico: uma história que não é mais mecânica e necessária, mas que, ao contrário, está para ser inventada, e que não se completa em catástrofe”.

Conforme a orientação do Fórum Social Mundial de 2001, que culminou na edição da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2009), o direito à cidade passou a representar um meio de minimizar a reprodução das desigualdades sociais e do padrão excludente e concentrador de riqueza da urbanização, incluindo em sua natureza diversos outros direitos reconhecidos internacionalmente como fundamentais.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2009) traz uma definição sobre o direito à cidade ao descrevê-lo como usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É possível, também, encontrar defesas para as chamadas cidades inteligentes, que muito além de apenas tecnológicas, visam a inclusão da sociedade nas formas de governar e organizar a urbe.

Ainda conforme a Carta Mundial (2009, p. 03):

O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica.

É possível perceber que o direito à cidade abrange direitos de diversas ordens. Há, que se verificar, portanto, o quão abrangente o termo se faz presente no ordenamento jurídico, sendo, defendido por alguns como direito fundamental, considerando sua natureza jurídica como sendo um direito individual, por outros como sendo um direito social, ou como direito coletivo e difuso.

Entretanto, vislumbra-se que, efetivamente o direito à cidade se mostra como concretizador de vários outros direitos, inclusive fundamentais, como moradia, cultura, lazer, segurança pública, meio ambiente, e todos aqueles positivados na Carta Constitucional que encontram guarida no ambiente urbano juridicamente respeitado e equilibrado.

A inclusão na CF/88 de artigos que versam sobre a política urbana possui intensa interferência quando analisado o direito à cidade na órbita jurídica, contendo o

princípio da função social da cidade e da propriedade privada como um dos seus nortes, como mencionado anteriormente.

A legislação brasileira que regulamentou os artigos 182 e 183, qual seja, a Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, é citada como uma das mais avançadas legislações urbanísticas do mundo. Segundo Fernandes (2007, p. 204), essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto uma noção política.

Há vozes na doutrina que defendem pela consideração do direito à cidade como sendo, ele próprio, um direito fundamental. Cavalazzi (2007) leciona que o direito à Cidade pode ser entendido como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um sistema composto por um conjunto de direitos incluindo: o direito à moradia, implícita a regularização fundiária; a educação; o trabalho; a saúde; os serviços públicos, implícito o saneamento, o lazer, a segurança, o transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado (implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis), bem como o direito à gestão democrática, entre outros.

Utilizando como argumento a edição do Estatuto da Cidade, e justificando a posição daqueles que entendem o direito à cidade como sendo um direito individual fundamental, Fernandes (2007, p. 212) explica que, em termos conceituais, houve a ruptura com a tradição de longa data, tradição individualista do direito civil, o que estabeleceu as bases de um novo paradigma para o uso do solo urbano e controle do desenvolvimento no Brasil.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade haveria consolidado a abordagem constitucional dos direitos de propriedade urbana, sendo, portanto, assegurado e reconhecido como um direito individual fundamental, desde que seja cumprida uma função socioambiental, determinada pela legislação urbanística.

Aos que entendem como direito social justificam que seria o próprio direito à moradia, direito que possui status de direito fundamental social desde 14 de fevereiro de 2000, quando a EC nº 26 lhe adicionou ao rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88, que legitima os argumentos segundo qual o direito à cidade pode ser considerado como tal (TRINDADE, 2012).

Em sua concepção social, a cidade é o local de realização de todos os direitos humanos e de liberdades fundamentais, garantindo a dignidade humana e o bem-estar coletivo das pessoas. E a amálgama formada pelo seu sentido espacial, político, social e jurídico, propicia condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do habitat.

Considerado, portanto como direito social, com principal fonte na função social da propriedade e da própria cidade, expressos no texto constitucional é que se encontra sustentação na afirmação da Carta Mundial pelo Direito à cidade (2009, p. 27) de que “todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade”.

A finalidade de se defender o direito à cidade como sendo um direito social, na visão de Trindade (2012) reside na garantia da segurança material e do bem-estar coletivo dos cidadãos, chega-se à conclusão, que este materializa, portanto, uma prestação positiva do Estado, com viés a efetivar inúmeros direitos fundamentais.

Da mesma maneira, Libório e Saule Junior (2017, n.p.), defendendo sob o viés da função social da propriedade, dispõem que

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade acolhe o desejo da vontade popular expressado desde a Assembleia Nacional Constituinte do direito à cidade ser incorporado à ordem jurídica brasileira como um direito, inerente a todos os habitantes da cidade, de ter uma vida digna urbana. O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, e do patrimônio histórico e cultural.

Guimarães (2017) defende que o direito à cidade é, assim, um direito fundamental, com previsão constitucional, de natureza difusa, composto por outros direitos sociais e difusos, vinculado à dignidade da pessoa humana e regido pela solidariedade, que teve sua origem em demandas de movimentos sociais, especificamente os relacionados à reforma urbana, e contrapõe-se, muitas vezes, a direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista.

A reforma urbana, expressando o ideário do direito à cidade, deve ser capaz de propor mecanismos de um novo tipo de coesão social baseado na negação da segregação social, na promoção da função social da cidade e da propriedade, na gestão democrática, e na difusão de uma nova cultura social, territorial e ambiental que promova padrões de sociabilidade com base na solidariedade, na construção de identidades e na representação de interesses coletivos. Entre esses mecanismos destacamos a criação de esferas públicas efetivamente democráticas de gestão das políticas públicas (tais como os conselhos das cidades) que ultrapassem os limites das instituições da democracia representativa liberal e possibilitem a visibilização, interação, conflito e negociação entre os diferentes agentes sociais e entre esses e o poder público, de forma que a tomada de decisões seja resultado desse conflito e negociação (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO, 2011, p. 15).

Neste sentido, Pinto (2001) e Romeiro e Frota (2015) também justificam a natureza de direito fundamental difuso a partir da inclusão da “ordem urbanística” no rol de temas passíveis a serem garantidos pelo Ministério Público na Lei de Ação Civil Pública (artigo 1^a, VI da Lei nº 7.347/85), ao lado de outros direitos coletivos de suma importância, pois coloca a matéria urbanística em pé de igualdade com o meio ambiente, o consumidor e o patrimônio histórico, artístico e paisagístico.

Prestes (2008) diz que:

O reconhecimento do direito à cidade como um direito humano vem sendo estabelecido em Tratados Internacionais e reconhecido por boa parte da doutrina. Porém, no Brasil vislumbra-se um direito à cidade, de natureza fundamental, operando dogmaticamente como um direito de defesa, como um direito à prestações e como um direito à igualdade.

O direito à cidade possui caráter normativo-jurídico e, principalmente por conter em seu interior direitos fundamentais, traça objetivos para uma vida digna, como acesso à moradia adequada, meio ambiente equilibrado, sendo considerado não um direito fundamental em si, mas um repositório e acervo de direitos fundamentais efetivamente devidos pelo Estado.

Em relação à interconexão do direito à moradia e à propriedade, importante se faz registrar que, no Brasil, há quem defenda que o acesso à moradia se confunde com o acesso à propriedade, do ponto de vista da segurança familiar como a casa própria que deixa as pessoas menos vulneráveis, em caso de desemprego, e também considerada como símbolo de ascensão social (MATEUS, 2005).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Estado Democrático de Direito é o novo padrão da República, protegendo direitos individuais, outorgando direitos sociais e modelando a economia. A propriedade passa a ser protegida como um direito, desde que tenha função social e, agora, é projetada como acesso universal. Protege-se a família, resguardando-lhe um patrimônio mínimo, vinculado à dignidade e à moradia digna (SALOMÃO, 2022, p. 14).

Conforme leciona Tartuce (2021, p. 133), “a morada da pessoa é o local propício para a perpetuação da sua dignidade,(...) o direito à vida digna, dentro da ideia de patrimônio mínimo, começa com a propriedade da casa própria”.

Porém, tais direitos são independentes um do outro: de um lado tem-se o direito à moradia e, de outro, o de propriedade que podem ou não coexistir. Um exemplo disso é o de imóveis alugados, em que o indivíduo possui acesso à moradia sem ser, entretanto, proprietário. “Assim, aquele que não possui um local para morar pode ter comprometida até mesmo a sua existência; aquele que não é proprietário do local onde

mora, ainda assim, não tem comprometido seu direito fundamental à moradia” (MATEUS, 2005).

Salomão (2022, p. 39) bem explica a questão do direito à moradia enquanto integrante do mínimo existencial que uma pessoa necessita:

O direito à moradia, enquanto integrante do mínimo existencial que uma pessoa necessita, trata-se de direito fundamental vital, de primeira geração. Enquanto direito social de segunda geração, carece de políticas públicas para sua efetivação, as quais dependem de reserva orçamentária. Assim, direito à moradia é um gênero, onde se estuda a habitação como direito de primeira geração e a moradia estrito sensu como direito de segunda geração.

E complementa suas ideias, afirmando que:

Não se pode confundir moradia com propriedade. A propriedade deve ser analisada sob dois aspectos: o direito de propriedade e o direito à propriedade. O direito de propriedade possui caráter de exclusão, erga omnes, ou seja, trata-se da tutela estatal sobre os bens individuais. Já o direito à propriedade é o direito de ter acesso à propriedade como um mínimo existencial, como um patrimônio mínimo (SALOMÃO, 2022, p. 40).

Dessa forma, como acima citado, apesar de serem inconfundíveis, é possível encontrar a interconexão entre eles pois ambos convergem para a proteção do mínimo existencial: moradia digna e o direito de ter acesso à propriedade.

Importante se faz registrar, aqui também, o que Sarlet (2015, p. 133) aduz: “o direito à moradia deve ser compreendido como direito à moradia digna, não significando apenas um direito à moradia própria, ou à propriedade, que guarda a ideia de um mínimo existencial”.

Veja-se que mesmo sendo o direito à moradia e o direito à propriedade considerados direitos fundamentais, eles são direitos autônomos, como acima mencionado. Mateus (2005) explica:

Além disso, a moradia é absolutamente necessária para que se estabeleça uma vida com dignidade; o que não se verifica quando estamos a tratar do direito à propriedade razão pela qual, a primeira pode, em muitos casos, suplantar o direito de propriedade como, por exemplo, no caso do usucapião especial constitucional onde a moradia no imóvel reclamado é requisito indispensável à concessão do domínio para o particular (não proprietário).

É possível verificar no art. 5º, do Capítulo I - Dos direitos e deveres individuais e coletivos, onde é expresso que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, a garantia aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

É o que explanam os autores Rocha e Daniel (2020):

A moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, que assevera em seu artigo 5º como Cláusula Pétrea a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Não obstante, consiste em dever do Estado assegurar condições dignas de existência, incluindo o direito à moradia, cidadania e a dignidade da pessoa humana, garantido assim, o direito de propriedade com programas de construção de moradias habitacionais e sociais, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Nas palavras de Salomão (2022, p. 195):

A propriedade como garantia está prevista no artigo 5º, inciso XXII da CF/88, sendo um direito fundamental individual, um direito de primeira geração que corresponde a um não-fazer do Estado. Como garantia individual, a propriedade é uma garantia institucional que deve ser preservada pela Ordem Econômica, irradiando segurança jurídica. Por fim, além de garantia como direito individual e institucional, a propriedade também representa a garantia de um mínimo existencial, um patrimônio mínimo da pessoa, garantindo-lhe dignidade. O mínimo existencial é a personificação do direito de propriedade. É o direito de ter a propriedade.

Ademais, consegue-se extrair sobre o direito à moradia, na CF/88, ao se verificar o art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa

do Brasil; bem como no art. 3º, III, ao vislumbrar a erradicação da pobreza e da marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como um dos seus objetivos.

Para tanto, basta uma olhada superficial sob algumas das favelas existentes em nosso país. Frente a tal constatação ninguém (em seu juízo perfeito) seria capaz de dizer não saber se aquelas pessoas exercem seu direito à moradia baseando-se no fato de ausência de legislação que a defina. A interpretação do significado do direito à moradia implica, portanto, na compreensão do mesmo vinculado à dignidade da pessoa humana e à Constituição como um todo (MATEUS, 2005).

Importante se faz registrar aqui que é pressuposto para o respeito à dignidade da pessoa humana, conforme relata Lunardi (2011, p. 177):

Uma abordagem sistemática dos direitos fundamentais sociais é necessária para demonstrar que a omissão estatal do direito à moradia, além de privar o titular da prestação constitucionalmente imposta, afeta de maneira direta ou indireta uma série de outros direitos fundamentais.

Percebe-se, com isso, que o direito à moradia deve se harmonizar com o direito à moradia digna, conforme bem relata Mateus (2005), mesmo não contemplando no ordenamento jurídico a palavra “digna”, mas a interpretação que se faz, por meio da dignidade da pessoa humana, uma vez que leva a garantir a vida, é de entender-se como uma moradia digna. E a possibilidade de ter acesso à moradia, é viver dignamente, pois é um direito fundamental e mínimo expresso na CF/88.

Porém, Salomão (2022, p. 37) aduz que:

Enquanto elenca prioridades, não raro o Estado desrespeita o direito ao mínimo existencial de certos grupos, sendo omissos. Quando isso ocorre, pela ausência de norma ou pela falta de políticas públicas, o Poder Judiciário, como poder independente, é chamado para garantir a efetivação destes direitos fundamentais.

Concorda-se com Salomão, pois, infelizmente, não é isso que acontece, haja vista como vivem os cidadãos de baixa renda nas cidades. Muito bem exemplifica Mateus (2005, n.p.):

Basta observarmos as favelas que, infelizmente, já fazem parte do cenário de nosso país, ou ainda, ao transitarmos pelas ruas de nossas cidades, olharmos para os viadutos, para verificarmos o quão imprescindível é a moradia para o ser humano. As pessoas que “residem” – se é que assim pode-se dizer-nestes locais não tem a menor condição de conseguirem manter uma vida minimamente saudável, quanto mais, digna.

A falta de moradia, assim como outros direitos fundamentais, implica, portanto, numa total degradação física e moral da pessoa que se vê privada do mínimo necessário para a sua sobrevivência, muitas vezes longe do que se consideraria necessário para que as pessoas exerçam sua dignidade.

Ademais, Salomão (2022, p. 196) aduz sobre os cidadãos de baixa renda, trazendo uma exemplificação relevante quanto a essa questão:

Aos possuidores, normalmente pobres, o mercado não lhes reserva atenção. Eles precisam se relacionar com a vizinhança para lhes assegurar a posse quando viajam, precisam pagar propinas às milícias que ameaçam suas residências e pedágios para políticos e policiais que lhes protegem como meros ocupantes. A posse é um capital morto e uma insegurança para a família. As pessoas sonham com a propriedade formal, pois sabem que ali reside a segurança jurídica, a certeza de que em algum lugar está assegurada a sua história. É a propriedade formal que permite à família sonhar em financiar e empreender que leva a segurança para a viúva com filhos pequenos, que permite aos locatários negociar com os verdadeiros donos e que permite reivindicar direitos no bairro, perante os representantes políticos. A propriedade permite a realização do ser humano, sendo, ainda, um sinal de liberdade e de felicidade.

Como o direito à moradia, o direito de propriedade também é um direito fundamental ao cidadão, conforme mencionado anteriormente. No ordenamento jurídico brasileiro a questão da propriedade é vista como função social, como no art. 5º, bem como no art. 170, II e III, do Capítulo I - Dos princípios gerais da atividade econômica, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Por tudo o que foi explanado, importante destacar as palavras de Paiva (2020, n.p.), sobre a interconexão entre o direito à moradia e à propriedade:

Com efeito, percebe-se que o direito à moradia (aspecto social) está intimamente ligado com o direito de propriedade (caráter individual). Não se confundem, mas se correlacionam. Importa a quem tem sua moradia alcançar a propriedade formal, **o que pode se dar pela implementação dos institutos previstos na Lei nº 13.465/17**. O direito à moradia desconectado da propriedade formal reduz sobremaneira os atributos que a coisa pode gerar (*jus utendi + jus fruendi +jus disponendi*). (grifos nossos)

Refletindo sobre a interconexão entre esses direitos, pode-se afirmar que é inegável que são direitos inconfundíveis. Mas isso não significa que sejam opostos ou excludentes. Conforme acima relatado, há a pedra de toque em ambos: a dignidade da pessoa humana e a defesa do mínimo existencial.

2.3.1 Função social da propriedade

Faz-se, nesse momento, importante pontuar breves considerações sobre a função social da propriedade fundamentando-a constitucionalmente.

A função social está prevista na CF/88 em alguns artigos, tais como, o art. 5º, XXIII, onde aduz que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua **função social**; (...) (grifos nossos).

No artigo 170, III, onde: “**Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...) III - **função social** da propriedade [...]”. (grifos nossos).

Também no art. 182, § 2º:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (grifos nossos).

Além desses, a função social da cidade está contemplada no art. 184 e 186, in verbis:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua **função social**, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (...)

Art. 186. A **função social** é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (grifos nossos).

Diante de todos os artigos mencionados no ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se que a propriedade tem a definição intimamente ligada à função social e é uma das garantias de toda a sociedade, a fim de ser possível defender a garantia de um direito individual, qual seja, o direito à propriedade.

2.3.2 Função social da posse

Quanto à função social da posse, importante destacar que, embora o direito de posse já seja conhecido em muitos países, no Brasil a função social só passou a ser conhecida com a CF/88. Porém, mesmo assim, essa função social está prevista no ordenamento jurídico mais voltada à propriedade e não à posse, cabendo, a quem se interessar, interpretá-la, pois foi tratada de forma implícita.

Nesse sentido, para poder interpretar esse princípio constitucional, tem-se de localizá-lo nos arts. 183 e 191 da Constituição que aduzem, especificamente, sobre a usucapião especial rural e a usucapião especial urbana. *In verbis*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Esse princípio da função social da posse também é tratado nos arts. 1.239 e 1.240 do CC de 2002, uma vez que estes artigos regularizaram aqueles. *In verbis*:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Percebe-se que estes artigos também não trataram de forma expressa a função social da posse, sendo implícita mais uma vez. Porém, houve a possibilidade de identificá-la, também, nos arts. 1.238 e 1242. *In verbis*:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Note-se que são esses artigos que dizem respeito à função social da posse, pois ao qualificar a posse com o atributo do tempo, passando a ser requisito para a aquisição originária da propriedade, ela é reconhecida em sua função social. Além do mais se houver a moradia como escopo o prazo de aquisição poderá ser reduzido. Mais uma vez, encontra-se aqui a interconexão do direito à moradia com o direito à propriedade.

Segundo Albuquerque (2002, p. 40), a função social da posse como princípio constitucional positivado:

[...] além de atender à unidade e completude do ordenamento jurídico, é exigência da funcionalização das situações patrimoniais, especificamente para atender as exigências de moradia, de aproveitamento do solo, bem como aos programas de erradicação da pobreza, elevando o conceito da dignidade da pessoa humana a um plano substancial e não meramente formal. É forma ainda de melhor se efetivar os preceitos infraconstitucionais relativos ao tema possessório, já que a funcionalidade pelo uso e aproveitamento da coisa juridiciza a posse como direito autônomo e independente da propriedade, retirando-

a daquele estado de simples defesa contra o esbulho para se impor perante todos.

Percebe-se que o fundamento para a existência de uma função social da posse é pautado na necessidade. Tanto a necessidade de destinação social ao imóvel quanto a necessidade de se ver reconhecido um direito (direito à propriedade, no caso) aquele que aproveita e usa o bem de acordo com os anseios sociais.

Cabe dizer que a função social de posse se materializa na medida em que o proprietário não utiliza sua propriedade, ou melhor, não atende a função social da propriedade, por ter a abandonado ou por ter mal utilizada e outro o faz.

2.3.3 Função social da cidade

Sabe-se que a função social da cidade significa assegurar o direito à cidade para todos os cidadãos. Nesta perspectiva, segundo Santos (2017, n.p.), o Direito à Cidade está relacionado a três princípios fundamentais:

- I- Exercício pleno da cidadania social: realização de todos os direitos humanos coletivos e individuais, e das liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade, justiça social e territorial, e sustentabilidade ambiental.
- II- Gestão democrática da cidade: garantia do controle e da participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e no governo local.
- III- Função social da propriedade urbana e regulação pública do solo urbano: subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

A função social da cidade está prevista no art. 182 da CF/88 que é regulamentada pelo Estatuto da Cidade. *In verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) (grifos nossos).

Garcias e Bernardi (2008) fazem algumas considerações relevantes quanto ao artigo citado acima, relatando que:

A Constituição Federal estabelece que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de seus habitantes. A Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.

Para Santos (2017, n.p.), a cidade “só cumpre sua função social quando atende os principais direitos da população de forma justa, igualitária e democrática, de forma sustentável, econômica, social e ambientalmente, em favor de todos que vivem ali”.

Além disso, a cidade também cumpre sua função social quando a qualidade de vida da população é ampliada e o espaço urbano serve igualmente a favor da população em geral, “com acesso a todos os bens e serviços, com a garantia do direito à moradia e a terra urbanizada, ao transporte e mobilidade urbana, saneamento ambiental, equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer”.

De acordo com a autora, falar de função social é também falar da universalização do acesso à moradia e a terra urbana. “Nossas cidades apresentam grandes desigualdades sociais também decorrentes de importante segregação socioespacial evidenciada, principalmente, nos grandes centros urbanos, resultando em problemas gravíssimos”.

Importante se faz registrar que o princípio da função social das cidades, segundo Saleme (2015, n.p.):

Pode ser entendido como desdobramento natural do princípio da função social da propriedade. Este, uma vez atendido no plano individual, requer, para pleno atendimento das necessidades coletivas, uma preocupação de cunho mais abrangente, de forma a atingir uma coletividade maior com a materialização das normas programáticas constitucionais. Destarte, o princípio em tela será observado como

projeção relacionada aos direitos difusos outorgados aos indivíduos no plano municipal.

Complementando suas ideias, o autor relata que o princípio da função social das cidades supera a tradicional visão da urbes e se refere “ao atendimento das necessidades presentes, futuras e reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos seus munícipes”. E “conecta-se à nova tendência neoliberal de apoio e incentivo à iniciativa privada como meio de prover os centros urbanos de melhor infraestrutura e apoio no investimento privado”.

Entendemos que a regularização fundiária urbana de interesse social é um procedimento eficaz na concretização do princípio da função social, seja da propriedade, da posse e principalmente da cidade. Há que se ressaltar que não se defende apenas a titulação da propriedade para o posseiro, e nem somente a adequação do núcleo a padrões urbanísticos.

As medidas deverão ser tomada com a finalidade de garantir direitos individuais, com certeza, mas sobretudo garantir o direito à cidade na sua concepção mais ampla, como feixe de direitos fundamentais.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O ordenamento jurídico brasileiro, também por meio do regime jurídico regularizatório, pretende restabelecer a interconexão entre o direito à moradia digna e o direito à propriedade, conforme visto no capítulo anterior.

Nesse sentido, no âmbito das cidades, a Regularização Fundiária vem oportunizar que se alcance a propriedade e a adequada ordenação do núcleo para os cidadãos que já possuem a moradia, sendo seus objetivos o reconhecimento do título de propriedade e, para isso, o prévio reconhecimento do exercício da moradia é requisito elementar, e também a implementação de medidas que organizem o uso do solo, com melhorias ambientais e sociais.

O primeiro objetivo acima citado é o que se extrai do termo “titulação” do art. 9º da Lei nº 13.465/17, quando se apresenta um dos efeitos da Regularização Fundiária. Verdadeira interconexão entre as funções sociais da posse, da propriedade e das cidades, na tentativa de se alcançar uma estabilização social, reunificando a realidade fática com a jurídica, quando possível, conforme explana Paiva (2020).

O segundo objetivo também está encampado no art. 9º da Lei da REURB ao disciplinar que os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano.

No presente capítulo, será conceituada e historicizada a regularização fundiária urbana, trazendo a contextualização da Lei nº 13.465/2017, as modalidades de regularização fundiária, instrumentos para a regularização fundiária, os limites para implantação, consequências, benefícios e críticas, os passos para a implantação da regularização fundiária, bem como a atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária, além da análise das experiências na concretização da norma no Estado de São Paulo.

3.1 Conceito, histórico e breves considerações acerca da regularização fundiária

Antes de adentrar no conceito propriamente dito de Regularização Fundiária, será apresentada sua evolução histórica, por meio de uma linha do tempo que consta na Cartilha de Regularização Fundiária de Interesse Social (2020) da União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Conforme apresenta o documento, segue a evolução da Regulação Fundiária no Brasil, por ano:

- ✓ 1850 – Lei de terras: Consagra o direito a propriedade. Resposta do governo a abolição da escravidão, favorecendo o latifúndio.
- ✓ 1916 – Código Civil Brasileiro: Propriedade é considerada exclusiva e ilimitada.
- ✓ 1937 – Ditadura Vargas: Edita o Decreto-lei nº 58, buscou dar segurança jurídica aos contratos de parcelamento de solo e estabelece regras gerais para ocupação do espaço urbano.
- ✓ 1967 – Governo da ditadura militar: Edita o Decreto-lei nº 271, criando a concessão do direito real de uso em terrenos públicos e privados para fins de regularização fundiária entre outros. Este decreto está em vigor até hoje.
- ✓ 1978 – Início da organização de moradores em loteamentos irregulares e clandestinos na cidade de São Paulo.
- ✓ 1979 – Lei nº 6.766/79: Regulamenta o parcelamento de solo urbano; regula os contratos de compra e venda; abre espaço para a regularização fundiária; criminaliza loteadores;
- ✓ 1988 – Constituição Federal: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressa no plano diretor (art. 5º, XXIII, 182, § 2º).

- ✓ 2000 – Emenda Constitucional que elevou o conceito de moradia digna ao conjunto de direitos sociais.
- ✓ 2001 – Aprovado o Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257/01 que, entre outras questões, considera a regularização fundiária como diretriz da Política Urbana (art. 2º XIV). Editada a Medida Provisória (MP) que criou a Concessão de uso especial para moradia: MP 2.220/01.
- ✓ 2006 – Resolução CONAMA 369: Possibilita a regularização fundiária em áreas de proteção Ambiental.
- ✓ 2007 – Governo Lula: Edita a Lei nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
- ✓ 2009 – Governo Lula: Edita a Lei nº 11.977, que trouxe um verdadeiro regime jurídico próprio para a regularização fundiária, com um novo conceito para a aprovação de projetos de regularização fundiária de interesse social, integrando o licenciamento urbanístico ao ambiental.
- ✓ 2017 – Editada a Lei nº 13.465 que trata, entre outras coisas, da regularização fundiária urbana, com a criação de novos institutos e procedimentos e revoga a lei anterior.

No âmbito constitucional, uma das questões mais importantes em relação à regulação fundiária é o próprio direito à moradia. Esse direito tem status de direito fundamental social desde 14 de fevereiro de 2000, quando a EC nº 26 lhe adicionou ao rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88.

O direito à moradia, consagrado como direito social dentro da nossa Constituição Federal e concebido como pressuposto do princípio da dignidade da pessoa humana, consoante asseverado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, e de per se, um direito fundamental inerente à manutenção da vida, passou a ganhar novos contornos com a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída com o advento da lei 13.465/17 (ROCHA; DANIEL, 2020).

A efetivação do direito fundamental social à moradia que tem como um de seus importantes elementos a regularização fundiária, ocupa espaço central na tarefa da política urbana de construir cidades mais democráticas e sustentáveis.

Da regularização do direito à propriedade e do direito à moradia depende a efetivação de vários outros direitos inerentes ao mínimo existencial, tais como a saúde, a educação, o lazer e a privacidade, como mencionado anteriormente.

Importante se faz anotar, os esclarecimentos de Paiva (2020, n.p.):

O direito à moradia melhor se amolda à Constituição Federal quando adquire o status de propriedade, permitindo ao seu titular exercer com maior plenitude, não mais limitado, o acesso a outros direitos. Isso sim representa pleno exercício do direito humano à moradia, e não o contrário, quando se limita-o, não permitindo que ele possa auferir concepção mais elevada. Na verdade, ambos, direitos de moradia e de propriedade, são complementares, e não antagônicos como alguns querem ver. Não é porque o direito à moradia pode alcançar viés econômico que ele se diminui, mas, pelo contrário.

A proteção da propriedade nas ações possessórias que envolvem assentamentos, e não apenas indivíduos, relativas à oferta de moradia adequada dos ocupantes, exige diversos instrumentos como planos diretores que enfrentem o problema do déficit habitacional ou a irregularidade fundiária e urbanística, e principalmente o reforço à proibição do retrocesso quando da implantação de programas de regularização e de provimento habitacional, em qualquer instância federativa (ANDRADE, 2019). Isso deve ser pensado no contexto das bases das cidades.

Dessa forma, pensar a regularização fundiária urbana no contexto de uma cidade, é efetivar os ditames previstos na CF/88 e na Lei nº 13.465/17, a Nova Lei da REURB, de forma sistêmica, integrada com as áreas da tecnologia, direito e política pública, visando diminuir a segregação urbanística, jurídica e social nos núcleos urbanos informais.

No que diz respeito ao conceito de Regularização Fundiária, como explana Paiva (2020, n.p.), “é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto”, compreendendo “o entendimento de se alcançar o mundo jurídico formal nas operações imobiliárias”.

De acordo com Paiva (2020) a Regularização Fundiária possui um viés de agir conforme as previsões do ordenamento jurídico brasileiro; porém, por outro lado, tenta readequar o fato à norma, quando ele se consolidou em infração a ela, “visando outorgar título a quem está ou esteve, voluntária ou involuntariamente, na clandestinidade, de modo a que os ocupantes alcancem a plena dignidade humana através do direito de propriedade, entre outros”.

E ao se dar conta da importância da titulação da terra, as legislações brasileiras “foram adaptadas para a recepção do fenômeno social que permitiu que muitos cidadãos ficassem à margem do sistema”. Nesse sentido, a “Regularização Fundiária também pretende alterar este panorama, reincorporando-os”. Exemplifica-se essa pretensão, por meio da “Lei nº 9.785/99, que incluiu os §§ 3º ao 6º no art. 26 da Lei nº 6.766/79, e depois a Lei nº 11.977/09” (PAIVA, 2020).

Para Lage e Marques (2021, n.p.), Regularização Fundiária “é dar conformidade jurídica, ou seja, formalizar, estruturas de habitação, terrenos, empreendimentos e outras formas existentes na prática, então irregulares, de uso e ocupação do solo urbano, os chamados núcleos urbanos informais”, bem como:

Criar regras e procedimentos para que prédios, terrenos, assentamentos, ocupações, empreendimentos diversos, em áreas com características urbanas, antes irregulares por descumprimento de parâmetros urbanísticos, possam se oficializar nos termos das leis aplicáveis, e se tornar, formalmente, estruturas reconhecidas pelo direito, atraindo investimentos privados e públicos, permitindo, ainda o pleno exercício de direitos reais sobre os bens, como o direito à propriedade.

Os autores exemplificam o conceito, relatando que o proprietário de uma área irregular que vira alvo de REURB poderá, após regularizado seu terreno, o transferir formalmente, passando a terceiros o título do imóvel.

Importante destacar que a REURB não é voltada apenas para regularização de favelas, assentamentos e ocupações, mas também de loteamentos clandestinos que não tenham seguido os trâmites da Lei 6.766/79 em sua implantação e até edifícios urbanos, conforme explicam Lage e Marques (2021).

Concorda-se com Paiva (2020), ao afirmar que este fenômeno de reincorporação ao sistema formal é positivo, pois a Regularização Fundiária “não se aplica para fenômenos jurídicos novos, como uma invasão, pois isso representa uma ruptura da ordem jurídica, devendo receber os remédios adequados”; e a “Regularização Fundiária ainda tem outro benefício, o de mitigar a manipulação da população envolvida, retirando dela a opção de escolher, pela sua própria vontade, o seu destino”.

Diante da oportunidade titulação e o alcance da propriedade, o autor relata que estes dão maior liberdade aos cidadãos beneficiários; ademais:

É certo que o Brasil passa por uma revolução sem precedentes no que concerne à publicidade. E isso é profícuo para o desenvolvimento do País. E transmutar a moradia para propriedade exige obrigatoriamente que se acesse o registro público imobiliário, ao qual está afeta ampla publicidade. A Regularização Fundiária também vai ao encontro de se mitigarem situações clandestinas, oportunizando ampla publicidade através da matriculação de cada parcela regularizada. O espírito da lei é o de agregar, de trazer, de recepcionar, de aceitar, de permitir que o cidadão que já tem sua moradia possa alcançar o status de proprietário. Contratações já ocorriam no mercado informal (sem respaldo algum do Estado, permitindo toda ordem de problemas), mas agora elas poderão acessar o sistema jurídico adequado para alcançarem a proteção esperada. As pactuações sobre imóveis que trafegam apenas no campo obrigacional não são mais suficientes, necessitando o alcance do direito real, via implementação da Regularização Fundiária (PAIVA, 2020, n.p.).

Sabe-se que para conseguir a titulação e a propriedade, também foram previstos mecanismos para que se implementem melhorias no núcleo urbano informal, em seus

aspectos urbanísticos, sociais e ambientais como Estudos Técnicos e Ambientais (incisos III, IV a VIII do art. 30 do Decreto nº 9.310/18) e o Termo de Compromisso (art. 3º, V e §2º do Decreto nº 9.310/18), conforme esclarece.

É nesse sentido que a Regularização Fundiária pretende abrandar os problemas, permitindo que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida no local. E adverte: “Não significa que se estará redimindo o Poder Público da obrigação de atender as comunidades carentes, mas sim ir atendendo aos poucos o que for possível. Aliam-se, na Regularização Fundiária, a reserva do possível com a garantia do mínimo existencial”; e que “as novidades da Lei nº 11.977/09 - e que agora avançam com a Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18 - certamente contribuirão para minimizar parcela do problema existente” (PAIVA, 2020, n.p.).

O autor enfatiza, nesse momento, aspectos históricos importantes quanto à Regularização Fundiária, aduzindo que não se fala nisso há décadas, ou melhor, desde a Revolução Industrial. A irregularidade se alastrou em decorrência da expansão desordenada do solo, da cobiça dos empreendedores que não quiseram se sujeitar ao regramento estabelecido (principalmente pela perda de área para o Poder Público quando do registro de um loteamento) e da falta de fiscalização e de repreensão necessárias pelos Poderes e Órgãos constituídos.

Porém surgiu o novo marco regulatório com a Lei nº 11.977/09, através dos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, que recentemente receberam complementações pela Lei nº 13.465/17.

Estando em pauta, então, é preciso buscar “o cumprimento e a observância dos meios normais (ordinários) de se alcançar a formalidade jurídica (loteamentos, incorporações etc.)”. E, assim, aduz:

O foco deve ser na prevenção, concentrando esforços para viabilizar as regularizações ordinárias e evitar a propagação de situações

clandestinas. Isso envolve uma efetiva fiscalização direta pelo Poder Público Municipal, Ministério Público e por toda a sociedade, denunciando casos de desrespeito ao regramento vigente, e, indireta, pelos serviços notariais e registrais, através da qualificação dos títulos apresentados. Com efeito, o caminho da normalidade é o que deve ser perseguido com o escopo de que as regularizações extraordinárias não se tornem a regra (PAIVA, 2020, n.p.).

E para evitar a crescente informalidade, há previsão de um marco temporal que delimita os casos passíveis de aplicação, em cada lei, como é o caso do art. 9º, § 2º da Lei nº 13.465/17 e o art. 1º, § 2º do Decreto nº 9.310/18 ao mandarem observar as situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016 (regra similar ao art. 54, § 1º da Lei nº 11.977/09) (PAIVA, 2020).

Importante destacar, ainda no contexto histórico da Regularização Fundiária, que até a publicação da MP nº 759/16 vinham sendo bem aplicadas as regularizações criadas pela Lei nº 11.977/09, conforme aduz Paiva (2020, n.p.):

A MP nº 759/16 entrou em vigor em 23 de dezembro de 2016. Depois, foi aprovado pelo Congresso Nacional o PL 12/2017 (conversão da MP nº 759/17) em 31 de maio de 2017, resultando na Lei nº 13.465/17, publicada no DOU de 12 de julho de 2017. Em termos de Regularização Fundiária, o art. 73, incisos I e VI da MP nº 759/16 adequou a forma e os conceitos trazidos pela Lei nº 11.977/09 e revogou o seu capítulo III e o capítulo XII (arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015/1973).

Segundo o autor acima citado, em face da Lei nº 13.465/17, não se tem um novo marco regulatório, pois “a novel legislação tratou de aperfeiçoar os mecanismos criados pela Lei nº 11.977/09, bem como apresentou sensíveis novidades”. E este modelo usou emprestado o cerne criado pela Lei nº 11.977/09, bem como a fase da demarcação urbanística (averbação e abertura de matrícula), passando pelo parcelamento (registro) e finalizando com a outorga de títulos, mantendo a “espinha dorsal” da Lei nº 11.977/09.

A principal novidade trazida pela Lei nº 13.465/17 para o regime jurídico das regularizações fundiárias foi o papel de protagonista do Município. Conforme acima mencionado, é importante frisar que o ente federativo que detém a competência para ordenar e regularizar a ocupação do solo é o Município.

A legislação precedente havia colocado uma intensa responsabilidade sob os ombros dos registradores imobiliários. Como forma de melhor amoldar o procedimento às competências constitucionalmente delimitadas, a Lei nº 13.465/17 trouxe o Município como ator principal nos procedimentos de regularização fundiária.

A maior parte das medidas previstas na REURB ocorre no nível administrativo, normalmente, no órgão do Poder Municipal responsável pela regularização fundiária urbana, sendo dispensável o socorro ao Poder Judiciário. Como política pública, inclusive, é o Município o principal agente da REURB, uma vez que também compete a este o planejamento e a gestão da ocupação urbana.

De acordo com a Cartilha (2020), é importante que o tema da regularização fundiária urbana se fortaleça e consolide cada vez mais na agenda das políticas públicas, principalmente para a melhoria das condições de gestão territorial e para a promoção da segurança jurídica nas transações imobiliárias e em benefício da população carente, que mais sofre com a questão da moradia. A União e os Estados têm como função primordial a oferta de capacitação, de assistência técnica e de recursos para que os Municípios cumpram adequadamente esta responsabilidade, além de, como será visto à frente, estarem legitimados a solicitar a REURB.

Importante destacar, ainda, mais algumas considerações, no que diz respeito aos legitimados para solicitar a REURB. Consta no art. 14 da Lei 13.465/17 que a União; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações e certas organizações sociais; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público são legitimados para solicitar a REURB, *in verbis*:

Art. 14. Poderão requerer a REURB:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da REURB confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da REURB por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

E conforme reza o art. 30 da Lei nº 13.465/17, os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro, mas quem é competente para aprovar a REURB é o Município; *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da REURB;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na REURB requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

O requerimento da regularização fundiária é o documento necessário para instaurar o processo no Município, devendo ser apresentado por um dos legitimados. No caso de iniciativa do próprio Poder Público municipal, este instaura o processo de REURB de forma direta. Caso o Município indefira o pedido, deve indicar as medidas a serem adotadas para uma eventual reformulação e reavaliação. *In verbis*, essas considerações nos arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei nº 13.465/17:

Art. 32. A REURB será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da REURB, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a REURB, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Porém, antes de se iniciar um procedimento de REURB, algumas atividades precedentes, de caráter legal e de planejamento, devem ser realizados.

Nos Municípios que já fazem regularização fundiária, os procedimentos da Lei nº 13.465, de 2017, demandam apenas ajustes técnicos, institucionais e alguma repactuação com os principais atores, tendo em vista a mudança de algumas atribuições. Mas o fato é que a maior parte dos Municípios brasileiros ainda não criou sua política de regularização fundiária urbana.

Vale ressaltar, no entanto, sobretudo considerado o direito à moradia, que a Lei tratou de garantir que a regularização poderá ser promovida mesmo em Municípios que não regulamentaram a REURB, sendo que apenas alguns instrumentos necessitam de regulamentação para serem utilizados pelo Município, como a venda direta.

As ações de regularização fundiária, para que sejam efetivas, devem acompanhar ações preventivas de ocupação desordenada do solo urbano, como a indicação antecipada de áreas adequadas para a construção de habitação de interesse

social, a previsão de áreas de expansão urbana e a execução de programas de locação social, por exemplo.

Contudo, concorda-se que o ideal apontado pela legislação é oportunizar a regularização dos núcleos já existentes e que sejam pensadas medidas de reestruturação e de oferecimento de melhorias na qualidade de vida dos ocupantes.

3.2 Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465/2017

Analizando o macro cenário de irregularidades no Brasil, quanto ao acesso de urbanização do país, D'Ottaviano e Quaglia-Silva (2010, p. 201) comentam que “no contexto de déficit habitacional e de expansão da informalidade urbana existente no Brasil, a regularização fundiária vem se colocando como uma ferramenta importante no acesso à posse legal de uma moradia digna”.

Sendo a terra um bem essencial à vida, cabe ao Poder Público trabalhar incansavelmente para que todos tenham acesso a ela. Para plantar, morar, trabalhar, transitar e desenvolver inúmeras outras atividades do dia a dia, a terra é insumo fundamental e, considerando sua característica de algo que não se reproduz com o trabalho e que sofre com a ação do homem sobre a natureza, deve ser ocupada e utilizada com critérios.

O ambiente rural também precisa de política fundiária consistente e ampla, mas é nas cidades que a questão se torna mais complexa, pois, nestes espaços, há uma concentração humana e de atividades muito maior, que disputam por lugares mais bem localizados e servidos de infraestrutura e equipamentos.

A promoção da regularização fundiária assegura a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, a redução da pobreza, o acesso

aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhora as condições de fiscalização do ente municipal.

O artigo 9º da Lei 13.465/2017, nesse contexto, de acordo com Lage e Marques (2021), relaciona a REURB com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Dessa forma, a Lei da REURB, estabelece que o procedimento de regularização abarca muito mais do que a simples titulação dos ocupantes desses núcleos.

Por titulação, entende-se, por meio da Cartilha do Ministério das Cidades (s.d.), que é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o CC brasileiro e a Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/73.

A REURB é um complexo sistema de regularização e inserção social, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (art. 9º da Lei nº 13465/17). A inserção dos marginalizados à sociedade é medida necessária para diminuição das desigualdades sociais, promoção do bem-estar em áreas esquecidas pelo poder público, é esperança de criação e aprimoramento dos postos de trabalho, melhorando as condições ambientais e urbanísticas do núcleo a ser regularizado, além de conectar o direito à moradia ao direito à propriedade.

Nos dizeres de Maricato (2003) uma das faces mais importantes da desigualdade social é a segregação urbana e ambiental. A dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, somadas com a falta de oportunidade de empregos, profissionalização, maior exposição à violência, são exemplos de uma interminável lista que só reforçam e aumentam o fenômeno da exclusão social relacionando-o à segregação urbana.

Nesse sentido, faz-se importante destacar o que Castro (2012) relata sobre a segregação urbana. O autor utiliza uma expressão interessante, “desencantamento humano e social”, dizendo que este é extraído da segregação urbana, contendo o fenômeno da segregação residencial, em que às famílias carentes se reservam as periferias do espaço urbano, enquanto as demais áreas, recebendo maiores benefícios públicos, destinam-se a outros segmentos da sociedade, desequilibrando a relação homem e natureza, bem como descaracterizando o exercício das funções essenciais do urbanismo pela desqualificação de destinatários.

Ademais, o autor informa que os despossuídos urbanos carecem de proteção e de oportunidades de se afirmarem e de se reafirmarem como cidadãos e incluídos socialmente, na medida em que a privação que sentem da cidadania política, cívica e de inclusão social implica também privação de expressão, dos meios de expressão e, o que é pior, da crença de expressão. E complementa, dizendo que a vontade política de fazer é que torna realizáveis as aspirações de um povo.

A nova lei trouxe diversos objetivos a serem seguidos pelos administradores, sendo que alguns deles é de necessária observância para o êxito da titulação da propriedade na área irregular, inserindo os informais na sociedade e melhorando as condições de vida nas áreas marginalizadas pelo sistema político e jurídico.

A antiga legislação que tratava sobre o tema, a Lei nº 11.977/2009 foi um importante passo na sistematização do procedimento de regularização fundiária, que anteriormente era tratada em várias legislações esparsas e de forma coadjuvante. Quando editada, a Lei nº 11.977/09 foi o texto legal, em termos de regularização fundiária, que derrubou paradigmas e sistematizou procedimentos que foram, em larga escala, aproveitados na legislação de 2017, a nova Lei da REURB.

A legislação anterior foi um marco importante na regularização sistematizada de áreas urbanas, principalmente no que diz respeito a loteamentos e condomínios

irregulares, “mas deixou um pouco a desejar no tema dos instrumentos de titulação, especialmente de áreas públicas” (MACEDO, 2020, p. 56).

A Lei nº 11.977/09, em termos de protagonismo no desenvolvimento da política pública, delegou aos Registradores Imobiliários o procedimento de regularizações fundiária, prestigiando o viés desjudicializador. A nova Lei da REURB, apesar de permanecer no padrão extrajudicial, confere ao Poder Público municipal a fluência do processo.

A antiga lei não trazia um rol de objetivos bem traçados, o que foi implementado na Lei nº 13.465/2017, sendo alguns deles: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los, georreferenciá-los, e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes.

Essas medidas devem melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; bem como garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas. Esses são alguns dos objetivos previstos pela lei em seu art. 10, que devem ser efetivados pela Administração Pública na busca pela eficiência do uso e ocupação do solo.

Nos dizeres de Gonçalves (2009), legalizar o direito à moradia garante, de fato, direitos sociopolíticos, uma vez que a população beneficiada adquire recursos jurídicos indispensáveis para enfrentar diferentes conflitos de ordem fundiária, podendo desempenhar importante papel na planificação urbana, e inclusive, contribuir ativamente na gestão do fundiário limitando tanto a excessiva valorização do solo quanto o aumento da exclusão espacial no interior das metrópoles.

Paiva (2020) comenta que a Lei nº 13.465/17 veio para exigir do Estado a necessária fiscalização e combate aos loteadores faltosos. “Serão estes os reais e efetivos beneficiários, e não os que já têm condições de alcançar o sistema jurídico formal. Logo, a Lei nº 13.465/17 está em sintonia com as políticas internacionais que visam tutelar o direito de moradia” (PAIVA, 2020, n.p.).

O autor continua explanando suas considerações sobre a nova legislação de Regulação Fundiária, no que diz respeito aos grupos sociais e o direito à propriedade, esclarecendo que:

O ideal não é focar num ou noutro grupo social, mas conseguir vislumbrar o todo. Chega de visão obtusa e opaca. É momento de se levantar o véu. E aqui a Lei nº 13.465/17, no que tange à Regularização Fundiária urbana, veio para implementar a coalescência, a junção de todos os grupos no mesmo sistema jurídico formal de proteção dos direitos sobre as coisas.

Utópico (para não dizer menos) é querer ver o direito de propriedade apenas no plano das ideias, sem poder materializá-lo. Defender que só o grupo com poder econômico pode acessar o sistema jurídico formal de proteção da propriedade representa a ideia excludente que se quer evitar, e não o contrário (PAIVA, 2020, n.p.).

Enfim, a Lei nº 13.465/17, no que tange à Regularização Fundiária urbana, não suprime direito algum, apenas reconhece, acolhe e passa a proteger com maior intensidade os direitos dos ocupantes dos núcleos informais, como aduz o autor mencionado.

Nesse sentido, para o autor:

É possível afirmar que o direito de moradia que agrega a potência da propriedade representa o direito de moradia ideal. E isso, infelizmente, vem sendo distorcido por quem pretende não permitir esta evolução, a fim de continuar tendo barganha junto à população (via de regra mais carente) como troca de favores (e de votos). Outorgar título a quem tem direito de moradia, finalidade maior da Regularização Fundiária urbana, representa, ainda, potencializar a força dos Direitos de Liberdade e de Igualdade. Isso é a materialização do que se espera por construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzindo as desigualdades sociais.

Em síntese, é sobre isso que trata o tema Regularização Fundiária (PAIVA, n.p.).

Lage e Marques (2021) trazem relevantes considerações sobre a Lei nº 13.465/2017, dizendo que esta alterou várias leis, porém reformulou profundamente o sistema de REURB, configurando verdadeira mudança de paradigma; nesse sentido, trouxe implicações práticas para a regularização de imóveis e empreendimentos urbanos, como assentamentos, loteamentos e condomínios até então irregulares perante o Município.

Além disso, segundo os autores e em concordância a eles, a lei proporcionou a inserção de novas formas de regularização fundiária urbana, a fim de garantir o direito de moradia à população, sobretudo de baixa renda, e o cumprimento da função social da propriedade.

Dentre esses dispositivos inseridos na Lei nº 13.465/2017:

Imóveis e estruturas habitacionais antes não consideradas regulares e/ou urbanas poderão ser regularizadas e, conseqüentemente, ter o *status* de imóveis urbanos individualizados e registrados, atraindo investimentos privados, bem como a atenção do Poder Público, no sentido da prestação de serviços públicos urbanos básicos (LAGE; MARQUES, 2021, n.p.).

É possível observar esses novos dispositivos e inovações da REURB nos objetivos principais que estão elencados no art. 10 da Lei, e que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São eles:

- I. identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II. criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

- III. **ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**
- IV. promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V. estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI. **garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**
- VII. **garantir a efetivação da função social da propriedade;**
- VIII. **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;**
- IX. concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X. prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI. conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII. franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Vale destacar, em conformidade com os autores citados, que os incisos do art. 10 da Lei nº 13.465/2017 dizem respeito ao atendimento de direitos constitucionais relacionados ao ambiente urbano, no que se refere à moradia digna, ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade e a integração dos núcleos urbanos informais às demais áreas da cidade.

3.2.1 Modalidades de regularização fundiária

As modalidades de regularização fundiária estão previstas no art. 13 da Lei nº 13.465/17. A REURB compreende duas modalidades:

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

II - REURB de **Interesse Específico** (REURB-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

O Inciso I, ao expressar o interesse social, contempla em seu § 1º, a isenção de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais: I - o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

O § 2º expressa que os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

Já o § 3º diz que o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 13 aplica-se também à REURB-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

O § 4º aduz que na REURB, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

No § 5º é expresso que 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.

Por sua vez, o § 6º diz respeito ao cumprimento dos cartórios, observando que se não cumprirem o disposto, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

E em seu último parágrafo, o § 7º, traz a obrigatoriedade aos beneficiários da REURB realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal, a partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos.

Ao interpretarem as modalidades da REURB, Rocha e Daniel (2020) comentam que se poderia questionar a importância das duas modalidades ao considerar que ambas têm por escopo o mesmo objetivo de incorporar os núcleos humanos informais ao território urbano. Portanto, relatam que:

Quando o legislador construiu a norma, buscou a diferenciação das modalidades não por acaso, eis que dessa forma tornou-se possível aplicar isenções de custas e de emolumentos àquele que se

enquadrasse na modalidade REURB-S, bem como, exemplificativamente, o primeiro registro da REURB-S, que confere direitos reais aos seus beneficiários, dentre outros, o que já não ocorre com a REURB-E, haja vista que nesse caso não haverá isenção (ROCHA; DANIEL, 2020, n.p.).

Faz-se necessário registrar, aqui, uma observação importante realizada pelos autores, ao afirmarem que:

Ainda que possa haver críticas ao instituto jurídico, certo que a lei 13.465/17 traz em seu bojo a tentativa concreta com novos instrumentos que, ao que tudo indica, se revelam propícios para resolver grande parte das irregularidades fundiárias urbanas. A titulação através da Legitimação Fundiária, é um deles, assim como o é também a dispensa de apresentação de comprovantes tributários e de penalidades tributárias na efetivação do registro do direito real aos beneficiários. Ou seja, a regularização fundiária poderá ser realizada com um custo menor, ou até mesmo, sem custo para o beneficiário, a depender da situação concreta (ROCHA; DANIEL, 2020, n.p.).

Nesse sentido, concorda-se com a interpretação dos autores, ao aduzirem que a REURB-S se aplica aos núcleos urbanos informais e a sua característica significativa é a população de baixa renda, tendo em vista as isenções e particularidades deste tipo de regularização. Já a REURB-E é admitida apenas para os núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata da REURB-S.

Também comentam que por mais que na modalidade REURB-E não haja a isenção do pagamento de custas e emolumentos, pode ser utilizada por população que não se enquadre como baixa renda, podendo ser promovida em área particular ou pública, ficando a aquisição de direitos reais pelo particular condicionada ao pagamento do valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio.

Conforme o decreto, foi regulamentado o que é considerada população de baixa renda para regularizações em áreas pertencentes à União:

Art. 103. Nos termos do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981 , são requisitos da REURB-S em áreas da União:

- I - a renda familiar mensal do ocupante ser igual ou inferior a cinco salários-mínimos; e
- II - o ocupante não ter possuído ou ser proprietário de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda para a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física.

Diante das modalidades de regularização fundiária, Rocha e Daniel (2020) ressaltam, com base no art. 28, os instrumentos legais para a regularização de imóveis, que devem obedecer às seguintes fases:

- I. requerimento dos legitimados;
- II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III. elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV. saneamento do processo administrativo;
- V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI. expedição da CRF pelo Município; e
- VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Ademais, o disposto no parágrafo único do referido dispositivo legal aduz que não impedirá a REURB, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Verifica-se, contudo, que o produto, ao final, da REURB é a expedição de uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF) constituída do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução.

No recebimento da CRF e no que diz respeito ao projeto de regularização fundiária aprovado, Rocha e Daniel (2020) explanam com propriedade alguns pontos relevantes:

- a) caberá ao registrador do cartório de registro de imóveis da circunscrição competente promover a prenotação e autuação, de modo a instaurar o procedimento registral, cabendo, no prazo de 15 (quinze) dias, a realização de exigências, ou então, o prosseguimento com os atos de registro;
- b) tanto o registro da CRF como do projeto de regularização fundiária aprovado pelo município, será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação da unidade imobiliária e deverá ser efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, conforme preconiza o art. 42 da lei em comento;
- c) diante de recusa do registro, o oficial deverá expedir a respectiva nota devolutiva devidamente fundamentada, na qual constarão os motivos da recusa, momento em que formulará as respectivas exigências nos estritos termos da lei;
- d) todo o procedimento registral deverá ser concluído em 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período, desde que mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório competente.

Conforme mencionam os autores, por todo o exposto, pode-se afirmar que a regularização fundiária é um dos meios atualmente mais importante e eficaz para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito às cidades.

Ademais,

Ainda que seja inegável a importância da lei 13.465/17 para a efetivação de direitos sociais e fundamentais assegurados pela Constituição Federal, não se pode desprezar que, de outro lado, remanesce um imenso desafio para as cidades quando se trata da efetivação da norma no que toca à integração dessas porções territoriais irregulares e, principalmente, da inclusão desses moradores, por meio de processos de regularização fundiária, urbanística e ambiental, mesmo porque, diversos núcleos, vilas e povoados não se encontram no perímetro urbano ou de expansão urbana, ou quando se encontram, acabam se deparando com as dificuldades inerentes aos conflitos que podem abranger questões ambientais, urbanísticas, entre outras (ROCHA; DANIEL, 2020, n.p.).

Conclui-se nesse capítulo que com a prática da política pública de regularização fundiária urbana, muitos cidadãos serão beneficiados com suas moradias e núcleos regularizados, além de conseguirem a titulação da propriedade urbana, resgatando sua dignidade humana, pelo princípio do mínimo existencial para resgatar uma vida digna.

3.2.2 Passos para a implantação da regularização fundiária de núcleo informal

As etapas aqui explanadas possuem fonte na Cartilha “Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017”, elaborada pelo Ministério das Cidades (s.d.). Abaixo, em capítulo próprio, breves apontamentos da normativa estadual paulista, sobre a atuação dos registradores imobiliários no procedimento de regularização fundiária também serão feitos.

O órgão ministerial foi importante na orientação aos entes municipais quanto ao papel de ator principal na ordenação e ocupação do solo e apresenta os principais passos para a regularização fundiária de um núcleo informal, na modalidade REURB-S, explicando cada um deles. São eles:

a) Diagnóstico do núcleo urbano informal e classificação da modalidade

Após o requerimento dos legitimados e a instauração do processo de regularização, as primeiras atividades a serem realizadas, no mínimo, são: delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado; realização de pesquisas cartorárias; elaboração de Planta de Sobreposição. A delimitação da poligonal deve resultar em uma planta com precisão que permita a pesquisa cartorária com segurança.

Caso algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito no Cartório de Registro de Imóveis da respectiva região, o Município ou Distrito Federal deve realizar diligências perante os cartórios anteriormente competentes. Além da pesquisa cartorária, é indicado a pesquisa em outros órgãos públicos de parcelamento do solo, bem como a procuradoria municipal.

É também nesta etapa que o processo deve ser classificado em REURB-S ou REURB-E, sendo que o Município tem até 180 dias para fazer esta classificação, em ato formal, conforme reza o art. 30, em seu § 2º, *in verbis*: “O Município ou o Distrito Federal deverá classificar e fixar, no prazo de cento e oitenta dias, uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento”.

b) Etapa de notificações

Feitas as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos total ou parcialmente na poligonal que delimita o núcleo a ser regularizado, o Município deve notificar estes titulares, seus confinantes e terceiros eventualmente interessados, inclusive os responsáveis pela implantação do núcleo. Os notificados terão o prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação para, se for o caso, apresentar impugnação à REURB.

Neste caso, deve ser iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, conforme prevê a Lei. Esta notificação deve ser feita por via postal, com aviso

de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

Quando o proprietário ou qualquer dos confinantes não for encontrado, ou quando houver recusa da notificação, por qualquer motivo, deve haver notificação da REURB por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, devendo nele constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada.

Caso não haja manifestação, presume-se que há concordância com a REURB por parte dos notificados. As notificações são dispensadas caso o imóvel já tenha sido objeto de demarcação urbanística.

c) Projeto de Regularização Fundiária

Atestada a viabilidade de regularização, por pesquisa, diagnósticos e análises técnicas e jurídicas, o Município ou o Distrito Federal deve elaborar o Projeto de Regularização Fundiária. O nome engana, pois “o projeto”, na verdade, se compõe de várias peças técnicas, a iniciar pelo levantamento topográfico e pelo estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental. O resultado servirá de base para a elaboração das demais peças do Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

O levantamento topográfico – que deve ser planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento – acompanha ainda: planta do perímetro; descrições técnicas das unidades imobiliárias; e outros levantamentos georreferenciados eventualmente necessários para a elaborar o Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

O levantamento deve ser assinado por profissional competente, acompanhado de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica, e deve demonstrar, ainda, as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo.

Feito o levantamento topográfico, outros estudos são necessários para a regularização fundiária do núcleo. Trata-se de Estudo Técnico para Situações de Risco, se houver áreas de risco no núcleo, e de Estudo Técnico Ambiental, sempre que o núcleo, ou parte dele estiver em Área de Preservação Permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, conforme determina o Código Florestal.

O estudo ambiental deve justificar as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se for o caso. E as partes do núcleo que estejam fora das áreas protegidas podem ter seu Projeto de Regularização Fundiária aprovado e levado a registro separadamente.

O estudo técnico ambiental, na REURB-S, deve conter: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Por seu turno, na REURB-E, é necessário garantir que este estudo aborde os seguintes conteúdos: caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, bem como de outros serviços e equipamentos públicos instalados; identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; especificação da ocupação

consolidada existente na área; identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; avaliação dos riscos ambientais; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Feitos estes estudos, é necessário elaborar proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas, de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso.

As propostas associadas às demais informações levantadas subsidiarão a elaboração de outra peça fundamental, talvez a mais importante do processo, o Projeto Urbanístico.

Ele deve indicar, no mínimo: as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetadas; as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral; quando for o caso, as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; as áreas já usucapidas, caso existam; as medidas de adequação para correção das desconformidades; as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da realocação de edificações; as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias; e outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital.

Se o núcleo margear ou abrigar rio ou qualquer outro curso d'água, deve ser mantida uma faixa não edificável com largura mínima de 15m de cada lado. Isso foi modificado pela Lei nº 14.285/21, que alterou o art. 4º da Lei nº 6.766/79, inciso III-B, *in verbis*:

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;

Caso o núcleo não necessite de obras, o projeto urbanístico é simples, mais se assemelhando a uma planta de parcelamento do solo tradicional, com o devido quadro de áreas.

É, ainda, importante registrar que a falta das obras não impede a REURB, mas exige que elas sejam planejadas neste processo. Por isso, dentre as peças que compõem o Projeto de Regularização Fundiária está o Cronograma Físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária.

O Termo de Compromisso quanto à execução deste cronograma também é peça necessária à aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, devendo o mesmo ser assinado pelos responsáveis pela execução destas obras e dos serviços apontados.

Feito um breve resumo com vistas a articular estas peças básicas, lista-se na sequência todos os elementos que compõem o Projeto de Regularização Fundiária Urbana, na mesma ordem apresentada na Lei: levantamento topográfico; planta de sobreposição; **estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico**; memoriais descritivos; **proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos**

ocupantes, quando for o caso; estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; cronograma físico; e termo de compromisso pelo cumprimento do cronograma físico.

A aprovação da REURB equivale ao licenciamento urbanístico e ambiental (aprovando-se o estudo técnico ambiental), o que pode ocorrer na própria esfera municipal, caso o Município conte com órgão ambiental capacitado, nos termos da Lei. (cf. art. 12 da Lei nº 13.465/17).

É muito importante que o Projeto de Regularização Fundiária considere as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos. Veja, a preocupação central da REURB não é a titulação dos ocupantes, apenas. A crítica central da Lei 13.465/17 seria pela introdução no art. 9º da expressão final que identificou a titulação como um objetivo a ser seguido. Mas não foi apenas esse objetivo. As questões urbanísticas, levando o núcleo informal ao encontro da cidade sustentável é preocupação da novel legislação.

d) Cadastramentos necessários

É fundamental que se faça o cadastro social das famílias que ocupam o núcleo a ser regularizado, quando são levantadas as informações dos ocupantes beneficiados pela REURB. O ideal é que este levantamento seja feito somente após as etapas de notificação e elaboração de estudos para o Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

Na REURB-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Nestes casos serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela REURB e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a

apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

No entanto, para a elaboração ou atualização dos cadastros socioeconômicos dos moradores, sugere-se a coleta de outras informações como: RG, profissão, estado civil, filiação, composição familiar, renda familiar e tipo e tempo de posse.

A coleta de documentos para instrução da regularização fundiária depende das exigências legais relativas ao instrumento jurídico utilizado, tais como cópias de RG, CPF, comprovante de residência e certidão de casamento.

Aqui é importante observar como uma base de dados cadastrais bem como o quanto uma tecnologia inclusiva pode auxiliar no procedimento para uma regularização fundiária célere.

e) Aprovação da REURB

A REURB deve ser aprovada por ato formal do Poder Público municipal em que estiver situado o núcleo a ser regularizado.

À decisão deve ser dada publicidade, principalmente no que se refere à aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, inclusive obras e serviços que devem ser executados e identificação de cada ocupante e o respectivo direito real consagrado por ocasião da REURB.

O direito real a ser adquirido dependerá do instrumento de titulação a ser utilizado. Ele pode conceder propriedade plena ou apenas o direito a alguns atributos como usar ou ceder o imóvel. Muitos dos instrumentos de titulação disponíveis em leis anteriores foram replicados pela Lei nº 13.465, de 2017. Além disso, esta lei inova com o instrumento da legitimação fundiária, título que pode ser conferido, inclusive, para

ocupantes de áreas públicas, possuindo natureza jurídica de aquisição originária da propriedade regularizada.

A aprovação da REURB importa na emissão da CRF – título levado ao registro de imóvel - ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o Projeto de Regularização Fundiária aprovado e conter, no mínimo: o nome do núcleo urbano regularizado; sua localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades pelas obras e serviços definidos no cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver, e; a listagem com nomes dos ocupantes que irão adquirir a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como demais dados pessoais dos beneficiários necessários à titulação.

De posse do Projeto de Regularização Fundiária aprovado e da CRF publicada, resta apresentá-los ao Cartório de Registro de Imóveis para a etapa de registro.

f) Registro Cartorial

Recebida a CRF, título registrável, portanto, conforme art. 167, I, item 43 da Lei nº 6.015/73, o oficial do cartório de registro de imóveis deve efetuar, conforme abaixo explanado, vários atos de registro até a constituição do direito real no nome do beneficiário.

Para tanto, deve adotar a descrição do imóvel conforme o memorial descritivo apresentado no âmbito do Projeto de Regularização Fundiária, averbando-o na matrícula existente, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Caso a pesquisa fundiária inicial tenha resultado na inexistência de matrícula ou transcrição para o núcleo, em todo ou em parte, o oficial deve abrir matrícula conforme

a descrição perimetral constante do memorial descritivo, e efetuar todos os atos de registro que forem pertinentes ao caso.

Ainda, no caso de dúvidas quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial deve abrir nova matrícula para a área destacada e averbar o referido destaque na matrícula-mãe.

Após prenotação, autuação e instauração do procedimento registral, o cartório tem 15 dias para emitir nota de exigência (cf. art. 44 da Lei nº 13.465/17), se for o caso, ou praticar os atos tendentes ao registro, a saber: abertura de nova matrícula, quando for o caso; registro da CRF, abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do Projeto de Regularização Fundiária Urbana; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Quanto às custas e emolumentos na REURB-S, são isentos, entre outros, os seguintes atos registrais: o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do Projeto de Regularização Fundiária Urbana, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Essa gratuidade alcança, inclusive, a REURB de conjuntos habitacionais ou de condomínios de interesse social construídos pelo Poder Público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implantados até 22 de dezembro de 2016.

Quando o instrumento de titulação for legitimação de posse ou legitimação fundiária, ou na REURB-S de áreas públicas, o registro da CRF que contém o Projeto de Regularização Fundiária e o registro da constituição dos direitos reais em nome dos beneficiários podem ser feitos em ato único, a critério do Município.

Em imóveis públicos, no caso de haver mais de um documento indicativo do direito real constituído, cabe ao Poder Público titular do domínio indicar qual direito real cada beneficiário faz jus.

Na REURB-S, promovida pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal em áreas de suas propriedades, caberá a estes definir o instrumento indicativo do direito real constituído bem como a listagem dos ocupantes a serem beneficiados.

A prática registral imobiliária será objeto de capítulo próprio.

g) Trabalho Social

Este trabalho compreende as ações de sensibilização, mobilização, informação, capacitação e participação da população moradora no processo de regularização fundiária. Para tanto, é importante identificar e envolver as lideranças locais e organizações comunitárias ativas no núcleo, pois são agentes com alto potencial de contribuição para os objetivos da REURB.

É o trabalho social que conecta, de forma mais direta, o morador à REURB, pois suas atividades incluem mobilização para que aqueles participem, apoiando e viabilizando o cadastro físico – se for necessário entrar nas unidades, por exemplo – bem como para que se efetue o cadastro social para a qualificação dos ocupantes.

Esta participação é também fundamental na etapa de assinatura dos documentos necessários à regularização jurídica das posses.

O ideal é que este trabalho conte com um espaço físico no próprio núcleo objeto da regularização. A realização de reuniões e plantões de atendimento no próprio local acelera os resultados esperados. De toda forma, o mais importante é que as famílias saibam onde poderão se dirigir para tratar da REURB.

Uma estratégia comumente utilizada para que a informação chegue até as famílias, além de reuniões e plantões, é a distribuição de material específico sobre a REURB, como panfletos e cartilhas.

Para que a REURB tenha legitimidade perante a comunidade, é importante que o trabalho social não se limite a apresentar propostas e apontar “soluções”, mas que guarde espaço para que, de fato, sempre que possível, haja participação social, com a devida mediação, nos principais temas do projeto de regularização fundiária, como a definição das obras ou equipamentos necessários, por exemplo.

Esses são os principais passos para a regularização fundiária de um núcleo informal, conforme exposto pela equipe do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades na cartilha do Ministério das Cidades.

3.2.3 Instrumentos de concretização da titulação nas regularizações fundiárias urbanas

A Lei 13.465/2017 lista diversos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados na titulação dos ocupantes do núcleo regularizado, chamados também de institutos jurídicos para a concretização da REURB.

Como Lage e Marques (2021) relatam, alguns deles são trazidos ao ordenamento pela própria lei e outros são preexistentes no direito brasileiro, inseridos por outras leis e aglutinados na Lei da REURB.

Os instrumentos são previstos no art. 15 da Lei 13.465/2017, a saber:

- I. **a legitimação fundiária e a legitimação de posse**, nos termos desta Lei. – um instituto novo e outro, reformado, trazidos pela Lei 13.465/2017, que serão explicados no tópico seguinte;
- II. **a usucapião**, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (CC), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. – de acordo com o CC, a usucapião é a aquisição de propriedade de imóvel por aquele que por 15 anos ininterruptos ostentar a posse mansa e pacífica de bem imóvel, como se dono fosse. Se o imóvel servir ao possuidor como moradia, ou se o possuidor utilizar o imóvel como meio de produção (agricultura, empresa, escritório etc.), o prazo de aquisição é reduzido para 10 anos. O CC também traz a hipótese de usucapião rural, a partir da qual o possuidor de imóvel urbano de até 50ha, que não possuir qualquer outro imóvel urbano ou rural, pode adquirir a propriedade do bem após 5 anos, se a área for produtiva. Já o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) traz a hipótese de usucapião especial urbana, fixando em 5 anos o prazo para aquisição da propriedade urbana de até 250m² – seja individualmente, seja em núcleo urbano informal, neste caso considerada a área “por cabeça” –, desde que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e tenha estabelecido sua moradia no local;
- III. **a desapropriação em favor dos possuidores**, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (CC); – os dispositivos do CC em questão tratam sobre a hipótese de possuidores coletivos de extensa área que tenham, em tal área, construído obras ou serviços de grande relevância social. Nesse caso, o proprietário será indenizado;
- IV. **a arrecadação de bem vago**, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (CC). – bem vago é, de acordo com o CC, aquele que o proprietário abandonar com a intenção de não mais o manter em seu patrimônio e, depois de declarado como arrecadado pelo município, permaneça desocupado por mais 3 anos;

- V. **o consórcio imobiliário**, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; – é uma forma de “parceria” entre o Município e o proprietário, por meio do qual este último transfere ao Poder Público a propriedade de um terreno que tenha sido declarado subutilizado e, em troca, recebe futuras unidades autônomas do edifício que vier a ser construído com recursos públicos;
- VI. **a desapropriação por interesse social**, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; – tratamos em capítulo precedente da desapropriação pelo Poder Público, em razão do interesse público e da função social da propriedade, como forma de condução da política urbana municipal.
- VII. **o direito de preempção**, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII. **a transferência do direito de construir**, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX. **a requisição, em caso de perigo público iminente**, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (CC); – a requisição conforme previsto no CC se dá em casos de perigo público iminente, a ser declarado e reconhecido pelo Poder Público;
- X. **a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular**, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; – o dispositivo legal em questão autoriza que o Município regularize desmembramento ou loteamento do solo executado sem autorização ou em desacordo com o licenciamento obtido pelo loteador, como forma de proteção aos adquirentes
- XI. **a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor**, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII. **a concessão de uso especial para fins de moradia**;

XIII. **a concessão de direito real de uso;**

XIV. **a doação; e**

XV. **a compra e venda.**

No caso de regularização pelo Município de bens de seu domínio não é necessário reconhecer a posse por meio da legitimação de posse, podendo este celebrar contratos de concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, doar os imóveis, mediante autorização e procedimento legal próprio.

Já os instrumentos usucapião, adjudicação compulsória, concessão de uso especial para fins de moradia e os demais instrumentos de regularização fundiária são regulados por diferentes leis.

Conforme é explanado na cartilha do Ministério das Cidades (2012), para áreas ocupadas por população de baixa renda, existe a usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia de uso coletivo que poderão ser utilizados quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Para a aquisição da propriedade ou de outros direitos reais referentes a um bem imóvel não basta fazer um contrato de compra e venda, concessão de direito real de uso, doação etc.

Enquanto o título não é registrado no cartório de registro de imóveis, não há a transferência da propriedade ou de outro direito real de uso. É isso que dispõe o artigo 1.227 do CC, e por isso se diz popularmente que “só é dono quem registra”. E o procedimento de regularização fundiária concretiza um dos seus objetivos quando os títulos concedidos aos beneficiários do programa são registrados. Sem o registro, os beneficiários não podem provar que detém o direito real de uso ou a propriedade do imóvel que ocupam.

3.2.4 Limites para implementação, consequências, benefícios e críticas

A cooperação entre todos os agentes envolvidos (Poder Público Municipal, Ministério Público, Defensoria Pública, Notários, Registradores, Advogados e demais operadores do Direito), segundo Paiva (2020), é fundamental para a implementação da Regularização Fundiária, para a concreção das disposições constitucionais que tratam dos direitos de moradia e de propriedade.

Para o autor, é preciso estabelecer um novo paradigma, tendo como foco a concretização da propriedade, em consonância às disposições previstas na lei. Adicionamos o foco de regularização da própria cidade, do núcleo objeto da política pública habitacional regularizatória, com viés de melhoria para a sociedade como um todo.

Para tanto, concorda-se com o autor, pois todos os sujeitos envolvidos precisam apresentar uma postura proativa, apontando caminhos e colocando-se à disposição da comunidade, em especial a de baixa renda, para a resolução dos seus conflitos, além de estabelecer uma cultura de manutenção da ordem, evitando-se que novas irregularidades sejam estabelecidas.

E complementa suas ideias, afirmando que:

O meio normal de regularização é o ideal a ser perseguido, mas que se aproveite a oportunidade aberta pelo legislador para que, de uma vez por todas, regularize-se o que está consolidado e se passe a fiscalizar para que o problema não venha a se repetir, atendendo, assim, os anseios da Constituição (PAIVA, 2020, n.p.).

Com a nova legislação, não é mais necessário manter a situação de irregularidade e clandestinidade, pois há um diploma normativo para as resoluções dos problemas; e ainda ressalta:

O Brasil agora tem normas suficientes para incorporar todas as situações fáticas consolidadas no ordenamento jurídico formal, o que,

como demonstrado, beneficia a todos. Mas isso demandará muito estudo, preparação e esforço. Nenhuma Regularização Fundiária acontece da noite para o dia; entretanto, se não for iniciado este processo de incorporação das situações consolidadas no sistema formal continuará gerando malefícios para os envolvidos e para a comunidade na qual estão inseridos (PAIVA, 2020, n.p.).

Nesse sentido, para regularizar, o autor relata que isso implica “na melhoria do padrão social e econômico da realidade hoje estabelecida”, inserindo no foco o problema para poder enfrentá-lo e solucioná-lo, conforme mencionado linhas atrás. E aduz: “Temos um desafio importante para poder concretizar os comandos constitucionais em prol do Brasil e dos Brasileiros” (PAIVA, 2020, n.p.).

Por oportuno, Lage e Marques (2021) relatam as mudanças estabelecidas pela nova lei, para que os objetivos sejam, agora, alcançados, como a flexibilização de requisitos e a ampliação das espécies de implementação da REURB. Os autores aduzem que a lei pretendeu o aquecimento do mercado imobiliário, ao permitir a abertura de novas matrículas imobiliárias e, portanto, novos direitos reais sobre bens imóveis que, após formalização, passam a ser livremente negociáveis. Mas o mercado não se contenta com titulações. É imperioso que todo o sistema funcione, serviços públicos, transporte, saúde, infraestrutura. A titulação carente de cidade é morta.

Com a flexibilização de requisitos e a ampliação das espécies de implementação da REURB, tem-se a alteração de conceitos e a melhoria de instrumentos jurídicos utilizados, beneficiando a ampliação do seu alcance. Com base nisso, Lage e Marques (2021) elencam as seguintes mudanças:

- A REURB passa a alcançar todos os núcleos informais com características de urbano, ainda que localizados em zonas rurais, a exemplo de domicílios que se encontram na denominada “Amazônia Legal”;
- O conceito de “assentamento irregular” foi abandonado pelo ordenamento jurídico nacional, passando a integrar o conceito de “núcleo urbano informal”, que contempla núcleos clandestinos e irregulares, com usos residenciais e não residenciais, sob a forma de parcelamento do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos;

- Simplificação na classificação da REURB, que pode ser de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REURB-E)

Porém, ações foram realizadas para impedir as mudanças trazidas pela lei, desde o início das implementações e inovações. O novo diploma estava sendo questionado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) – ainda como MP – como relatam os autores citados; bem como questionadas pela Procuradoria Geral da República – sendo que depois de ter sido convertida em lei, foi proposta da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.883, dentre outras.

Esses questionamentos advêm de críticas quanto ao processo legislativo para sua criação, pois, inicialmente, o regramento foi criado na forma de uma MP do Poder Executivo (759/2016) e por não ter acontecido um debate público com a população e demais instituições democráticas, a fim de que houvesse uma compreensão geral acerca do assunto que estava sendo discutido.

Outro ponto explanado pelos autores, em relação às críticas, diz respeito à publicação da MP que deve ter o prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período, para que o Congresso a converta em lei, “período que, segundo alguns especialistas, não seria suficiente à discussão das importantes mudanças trazidas pela Lei 13.465/2017” (LAGE; MARQUES, 2021).

As críticas não terminam por aqui. De acordo com Lage e Marques (2021, n.p.):

Outra crítica feita por alguns urbanistas e pesquisadores é no sentido de que a lei federal viola a competência municipal, definida constitucionalmente (artigos 182 e 183 da Constituição da República), por tratar assuntos de política urbana que deveriam ser regulados localmente, conferindo, ainda, espaço para que os governos municipais violem os próprios Planos Diretores de suas cidades.

A última crítica diz respeito às “modalidades de REURB-E individuais, solicitadas por particulares, que, segundo alguns movimentos sociais, favoreceria a regularização da ‘grilagem’, sobretudo em regiões amazônicas” (LAGE; MARQUES, 2021).

Vale retomar, aqui, que a REURB é implementada a partir de um procedimento administrativo, guiado pelo Poder Público, que permite a participação dos cidadãos, iniciando com a demarcação urbanística municipal e terminando com o registro da regularização realizado em cartório de registro de imóveis. E durante esse período é realizado um procedimento de análise e registro, contemplando instrumentos legais para a regularização de imóveis, obedecendo fases, já contempladas anteriormente, na presente pesquisa.

3.2.4.1 Crítica à codificação da propriedade como capital

Diante das críticas acima apresentadas, importante registrar, nesse momento, algumas considerações a respeito da codificação da propriedade como capital. Talvez seja por esse motivo que a Lei da REURB sofra, ainda, intensos ataques no seu campo teórico, principalmente.

Nesse sentido, Pistor (2019) traz registros importantes ao comentar que na década de 1980 houve um surto de reformas econômicas e legais tanto em mercados desenvolvidos quanto em mercados emergentes, que priorizaram os mercados sobre o governo na alocação de recursos econômicos. O objetivo foi criar condições para que todos prosperassem, tendo como foco a iniciativa individual protegida por direitos de propriedade claros e credíveis; e a execução de contratos garantiria que recursos escassos fossem alocados ao proprietário, aumentando os benefícios de todos.

Porém, a autora comenta que, atualmente, não se está celebrando a prosperidade para todos, mas sim debatendo se já se atingiu ou não os níveis de desigualdade em países, como o Brasil, que se autodenominam democratas, com seu

compromisso baseado no governo não elitista, fazendo com que o direito crie abismos de desigualdade.

Por esse viés, Pistor (2019) aduz que os dispositivos legais que foram usados para codificar os ativos permaneceram notavelmente constantes ao longo do tempo, sendo os mais importantes: o direito contratual, os direitos de propriedade, o direito de garantias, o direito fiduciário, o direito societário e o direito de falências. Estes são os módulos a partir dos quais o capital é codificado.

O capital é feito de dois ingredientes, segundo a autora, um ativo e uma codificação. Em sua aparência não adulterada, esses ativos simples são apenas: um pedaço de terra, um prédio, uma promessa de receber o pagamento em uma data futura, uma ideia para um novo medicamento ou uma sequência de código digital.

Com a codificação legal correta, qualquer um desses ativos pode ser transformado em capital e, assim, aumentar sua propensão a criar riqueza para seus detentores. Ou seja, uma vez legalmente codificado, um ativo está apto a gerar riqueza para seu titular; e essa codificação legal do capital é um processo engenhoso sem o qual o mundo jamais teria alcançado o nível de riqueza que existe hoje.

Importante destacar, ainda, o que Pistor (2019) traz sobre como a terra foi codificada como capital na visão dos economistas, segundo seu relato. Segundo a autora, nessa visão, o principal objetivo dos direitos de propriedade é alinhar os interesses do proprietário com o uso econômico do ativo, haja vista que os direitos de propriedade não são dados, são direitos adquiridos. Ademais, a propriedade e o governo civil dependem muito um do outro; a preservação da propriedade e a desigualdade de posse a formaram primeiro, e o estado da propriedade deve sempre variar com a forma de governo.

E ainda complementa, afirmando que os direitos de propriedade e direitos legais semelhantes evoluem nos interstícios dos Estados, do poder e da lei. Ao reconhecer ou

negar reivindicações a um ativo como direitos de propriedade legalmente protegidos, os estados geralmente fazem o jogo das partes poderosas. Atribuir a alguns direitos legais enquanto nega tratamento semelhante a outros e retirar certas proteções de alguns ativos e enxertá-los em outros são ações que criam ou destroem riqueza.

E, no entanto, se a ação do Estado se limitasse a estabelecer direitos prioritários, a maior parte da riqueza assim acumulada teria vida curta, sujeita aos altos e baixos dos ciclos econômicos e às mudanças tecnológicas. Isso sem dúvida criaria um mundo muito mais justo, mas também mais volátil. Os primeiros a perceber o custo da volatilidade são normalmente os próprios detentores de ativos. Uma vez assegurados os direitos prioritários, eles invariavelmente buscam proteção adicional para garantir que sua riqueza perdure. Para isso, eles precisam não apenas de prioridade, mas de durabilidade, e ambos os atributos devem ser universalmente aplicáveis. Isso é algo que os particulares, por si só, não podem fazer; eles precisam de um estado poderoso e suas leis para conseguir isso. (PISTOR, 2019).

Diante disso, é de relevância atentar-se ao que De Soto (2000) explana em sua obra "O Mistério do Capital", por meio da análise crítica realizada por Granér (2007). Segundo o crítico, De Soto afirma que se o "capital morto" fosse legalizado, tiraria os pobres da pobreza. Dentro dessa realidade, a formalização da economia de Soto visa proteger os direitos de propriedade e facilita o caminho para transações de mercado livre, não para criar regulamentos e uma rede de segurança social.

Ao sustentar que a pobreza pode ser resolvida simplesmente dando a todos os pobres direitos formais de propriedade, Granér (2007) aduz que as sugestões de De Soto não incluem qualquer necessidade de redistribuição de riqueza de grupos privilegiados, ou alívio da dívida, seja em nível global ou local. Nem são as lacunas entre as nações e regiões do mundo atribuídas a quaisquer injustiças históricas ou posições em uma ordem econômica mundial desigual.

Comenta, também, que, para De Soto, a capacidade das pessoas de alcançar a prosperidade e o avanço é restrita por fatores culturais, disposições e padrões de comportamento. As pessoas nos países em desenvolvimento são capazes de inovação, criatividade e empreendedorismo. Os pobres não são o problema; eles são a solução.

O cerne do argumento de Soto, sobre por que as nações do Terceiro Mundo são sobrecarregadas pela pobreza paralisante, segundo Granér (2007), é que existem deficiências em sua organização dos direitos de propriedade. Isso se aplica às instituições jurídicas.

Segundo De Soto, os pobres têm à sua disposição todos os recursos materiais de que necessitam para assegurar a prosperidade; o que lhes falta é um direito formal, oficialmente registrado de propriedade desses bens. A ausência de tais instrumentos legais significa que os bens dos pobres não podem ser comprados, trocados, vendidos, legados, emprestados ou transferidos de qualquer outra forma que não dentro do quadro de redes limitadas.

Assim, esses ativos não podem servir de base para uma acumulação eficiente e dinâmica de capital. Tornam-se, nas palavras De Soto, “capital morto”. Nesse sentido, é missão de De Soto, segundo o crítico, limpar o baluarte da burocracia, corrupção e legislação irracional e aplicação da lei que separa a esfera informal da atividade econômica de uma economia formal bem definida, registrada e regulamentada.

Nesse viés, segundo Granér (2007), a questão fundiária na América Latina, pelo menos nas áreas rurais, envolve outro problema além da ausência de direitos formais de propriedade. Esses direitos foram introduzidos em grau extremo de cima para baixo, de uma forma que dificilmente pode ser reconhecido como legítimo pelas outras partes afetadas. É uma desigualdade histórica de distribuição que hoje é visível não apenas nos bens fundiários, mas também de forma extremamente desigual na distribuição de renda e riqueza. E complementa afirmando que isso não é exclusivo da América Latina; pode ser reconhecido como um padrão em muitos outros lugares.

Diante disso, o crítico ressalta que ao sustentar que a pobreza pode ser resolvida simplesmente dando a todos os pobres direitos formais de propriedade, De Soto puxa um véu mistificador sobre o que são de fato verdadeiras discrepâncias sociais. E conclui afirmando que certamente a retórica de De Soto pode ser usada para inspirar e motivar reformas significativas, como no programa brasileiro de reforma para legalização de casas nas favelas das grandes cidades. Mas, segundo ele, enquanto De Soto evita os problemas de distribuição, parece muito provavelmente que sua obra será usada principalmente para defender os direitos sagrados de propriedade, agora vista como um motor na luta contra a pobreza, e assim bloquear uma importante desenvolvimento da política de bem-estar redistributiva.

Nesse momento, importante relatar os registros de Rolnik (2015), que traz considerações importantes nesse sentido. A autora relata que, no Brasil, foi construído um Estado desenvolvimentista, marcado pela industrialização vertiginosa sem o aumento salarial generalizado nem a “concessão” de direitos sociais, resultando em uma das sociedades mais desiguais do mundo, onde muitos não possuem acesso a necessidades básicas, como a habitação. E, segundo ela, esse é um modelo excludente e predatório de cidade, condicionando à construção das favelas.

Rolnik (2015), em sua tese de livre-docência, expõe que, com a CF/88, veio a promessa de vários direitos sociais, porém não se efetivaram com a chegada do paradigma neoliberal.

Faz relatos sobre os governos, como consequência dessa situação de capital. A autora aduz que no governo de Collor, o neoliberalismo se instala no país, vindo a ideia de que o Estado deve se retirar de setores onde o mercado pode supostamente ofertar mais e melhor. Já no governo FHC se mantém o retraimento da intervenção estatal, não havendo real redução dos gastos públicos, mas a reorientação deles para o desenvolvimento de um ambiente favorável ao mercado, em detrimento de serem usados para a promoção de direitos sociais.

Já no governo PT, segundo a autora, houve uma mudança na política econômica, com a ampliação do mercado interno como estratégia de crescimento. Nesse momento há uma grande ampliação da capacidade de consumo das populações mais pobres, bem como políticas de combate à pobreza, com políticas sociais voltadas para a população de baixa renda e para a valorização do salário-mínimo.

Porém, afirma que houve um aumento considerável da crise urbana marcada pela imobilidade, violência e crise habitacional, aumentando ocupações em terrenos baldios; e, com isso, houve ainda um aumento nos preços dos imóveis que refletiu no aluguel, alimentando a exclusão socioespacial graças à valorização especulativa da terra.

Com a pobreza, a exclusão e a construção das favelas, aumentou a violência, segregando ainda mais os direitos desses cidadãos que se encontram cada vez mais distantes da população, devido à sua retirada de suas casas em prol de grandes empreendimentos, reprimindo-os. Para Rolnik (2015), esse fato ilustra bem o entendimento da terra como mercadoria ou ativo financeiro, sendo, infelizmente, “o melhor uso da terra é o mais rentável para o capital e não o mais interessante para a população, e a melhor terra deve ser ocupada por produto e não pela população pobre”.

Contudo, é relevante apresentar as considerações de Maricato (2005, p. 2) ao comentar essa problemática:

As cidades brasileiras são reflexos da desigualdade social: em 2003 os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. Segundo a mesma fonte 5 mil famílias, de um total de 51 milhões, se apropriaram de 40% da riqueza nacional. De cada 10 famílias ricas 8 moravam nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.

Diante disso, Maricato (2005, p. 2) comenta que essa desigualdade “é explicitada na segregação territorial existente no universo intraurbano ou nas diversas regiões do

território nacional”. Destaca também que “as cidades não são apenas reflexos do processo social, sendo também agentes de aprofundamento da desigualdade”. E explica que foi especialmente por meio do processo de urbanização que se deu a modernização conservadora, ou seja, os avanços na industrialização e no consumo de bens de consumo durável, sofisticação dos serviços e a expansão da pobreza, da informalidade e da violência.

Toda a crítica acima mencionada, seja em relação à transformação da terra em capital, seja em relação a teoria de que a titulação formal extirparia a pobreza na América Latina, ou seja em relação à políticas públicas que priorizam a vontade do mercado em detrimento da vontade da população, encontra tábua de salvação na política pública de regularização fundiária.

Nesse contexto, a política de regularização fundiária é muito mais que a aplicação de instrumentos, abraçando também medidas para melhorar os aspectos físicos e sociais dos assentamentos urbanos informais para possibilitar a concretização de uma vida digna. Para tanto, é necessário que a atuação do Poder Público municipal seja sustentada por uma política de regularização que perpassasse todos os entes da federação (SCHEID, 2008, p. 173).

Ademais, a autora complementa, afirmando que “as políticas públicas, ao mesmo tempo em que refletem determinada atuação governamental, adquirem status de ação estatal, na medida em que buscam reduzir a descontinuidade administrativa, realçando a necessária separação entre governo e Estado” (SCHEID, 2008, p. 175).

A regularização pressupõe a existência de um núcleo consolidado informal que ali se fixou por diversos motivos, dentre eles a segregação das minorias nas periferias urbanas. Mas está se tratando de um problema existente, posto, faticamente palpável. São locais em que a posse é efetivamente exercida por pessoas que dependem daquele núcleo urbano para sobreviver.

Não há, portanto, sequer a presença massiva do mercado em tais regiões. E titulá-los, apenas, não resolverá o problema. E regularizar urbanisticamente o núcleo,

sem dar a segurança jurídica para aqueles que ali moram também não é a solução adequada.

Dessa forma, se se conjugar os objetivos trazidos pela Lei 13.465/17, presentes no art. 10 acima descrito, principalmente os objetivos dos incisos II, III, VIII e IX teremos uma política pública efetiva que prioriza a vontade da sociedade, principalmente dos habitantes do núcleo que será regularizado.

Obviamente que não se está negando a interferência que o mercado terá no núcleo na sua pós regularização, ou até mesmo durante o processo regularizatório. Mas não se entende como válida a crítica do procedimento – e da própria legislação - baseada nos anseios do mercado e em como o capital restaria mais fortalecido com a inclusão do núcleo na formalidade jurídica e urbanística.

Há que se perceber que o intuito da lei, e da própria política pública de regularização fundiária urbana, principalmente de núcleos ocupados por pessoas de baixa renda, possui um caráter social e garantista maior que os anseios mercadológicos. Por esse motivo, há de se defender que o processo precisa ser juridicamente pensado, respeitando os objetivos trazidos pela lei e não por objetivos capitalistas e mercadológicos.

Outra importante conclusão que se tira da análise acima, diz respeito ao quão importante é a política pública de regularização fundiária e acesso à moradia independentemente do viés político ideológico ao qual analisada. Vê-se, pois, que em ideologias que privilegiam seja os fatores sociais ou o econômico, seja liberal ou intervencionista, preocupado com a garantia de direitos sociais ou individuais, a moradia digna é sensível ao toque de todas elas, de qualquer delas.

Dessa forma, seja criticando o sistema capitalista que usurpa da terra como meio de perpetuar o capital ou seja exaltando-o como única forma libertária de crescimento econômico viável mundialmente, quando o assunto é regularizar a cidade, os núcleos

de fato incorporados a paisagem e vida urbana, garantindo direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, todos possuem o mesmo discurso: é preciso que haja moradia digna para todos, é com ela que se desenvolverá a economia do local e o acesso aos serviços e direitos sociais.

3.2.5 Atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária

Vale a pena lembrar, antes de adentrar na atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária, que existem várias espécies de serventias no ordenamento jurídico brasileiro, cada uma com suas atividades distintas, atribuições e competências, conforme a Lei nº 6.015/73 e a Lei nº 8.935/94.

São elas: o Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, onde se registram nascimentos, óbitos, averbam-se divórcio, alteração de nome ou de sobrenome, dentre outros; o Cartório de Notas, onde se realizam escrituras públicas, testamentos, atas notariais, reconhecimento de firmas, etc.; o Cartório de Protesto, onde o credor se dirige para pleitear o recebimento do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida; o Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, onde são registrados contratos, notificações extrajudiciais, atos constitutivos de pessoas jurídicas não empresárias, etc; e o Cartório de Registro de Imóveis – interesse da pesquisa – que arquiva todo o histórico dos imóveis da região na qual se encontra, fornecendo publicidade, autenticidade e segurança sobre as informações constantes em seu arquivo.

Importante destacar que os serviços notariais e de registro são mais conhecidos pela população como “cartórios” e são responsáveis por garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos do cidadão, conforme a Lei de Registros Públicos - LRP. Os notários e registradores (titulares dos cartórios) são profissionais do Direito que ingressam na atividade através de concurso público. Os cartórios são encarregados da formalização e conservação de diversos atos importantes para a vida em sociedade, conforme art. 236 da CF/88.

Como já foi mencionado anteriormente, a sociedade vem passando por diversas transformações e mudanças, diante da Revolução Industrial, a chamada Indústria 4.0. Com tantas mudanças, o direito brasileiro foi se adequando, bem como as instituições, no caso da pesquisa, aqui, as serventias extrajudiciais também sofreram inúmeras alterações para atender ao cidadão e estão sendo prestigiadas, através da desjudicialização.

Segundo César (2019), esse caráter moderno do ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, da desjudicialização/extrajudicialização reduz as demandas judiciais, conferindo às serventias extrajudiciais autenticidade e fé pública, como função social. Nesse sentido, o autor descreve:

A desjudicialização/extrajudicialização é uma tendência moderna em nosso ordenamento jurídico. Os legisladores optaram por deslocar a competência de alguns procedimentos que tinham natureza essencialmente judicial para via extrajudicial, a principal razão para essa transição é a morosidade processual. O grande marco da desjudicialização foi a entrada em vigor do CPC/15, que trouxe novas figuras e possibilidades para o direito brasileiro. Como exemplo, a usucapião extrajudicial, ata notarial, demarcação e divisão por escritura pública, entre outros. A desjudicialização em sua essência não extingue a via judicial, apenas torna o acesso à justiça plural, em muitos casos concede a faculdade ao cidadão de optar pela alternativa que julgar melhor, extrajudicial ou judicial. O CPC/15 firmou ainda o prestígio às serventias extrajudiciais como o local adequado a promoção da extrajudicialização (CÉSAR, 2019, n.p.).

Faz-se mister relatar aqui que, conforme aduz César (2019, n.p.), a forma como ocorre o funcionamento das serventias extrajudiciais serve de inspiração para diversos países, devido ao grau de organização, celeridade e eficiência que alcançou. Segundo o autor:

A experiência com o registro de imóveis brasileiro é, por exemplo, apontada como modelo de segurança jurídica para países da Europa, América latina e Ásia. Dentre os países com o sistema cartorário idêntico estão Alemanha, Itália, Japão, Turquia, Albânia. São estas exemplos de Serventias Extrajudiciais que seguem o mesmo modelo de notariado latino e que representam 2/3 da população e 60% do produto

interno bruto global, segundo o International Union of Notaries (União Internacional do Notariado Latino).

Os Cartórios extrajudiciais estão presentes em todo o território nacional e exercem grande função social em relação à desburocratização e à desjudicialização. Sendo assim, as atividades prestadas por elas estão ao alcance de todos os cidadãos e evita, assim, o acúmulo de processos no Judiciário.

Em relação à função social e à fé pública, importante se faz destacar, ainda, as palavras de Lamanauskas (2016, p. 167):

A função social do notário e registrador está na credibilidade que sua profissão oferece a sociedade. A fé é uma necessidade, em que a profissão desta área está incumbida de prover. Destacada a confiança que é depositada aos notários e registradores, não proveniente, apenas dos usuários dos serviços extrajudiciais, mas também do Estado, que investiu na função, e exerce a regulamentação normativa e fiscalizadora. É o Estado quem confia e deposita ao delegatário para exercer, promover a justiça, e assim que inspire a segurança aos usuários no oferecimento dos serviços que a lei lhe atribui.

Como destaca César (2019, n.p.), em seu artigo publicado no site Colégio Notarial do Brasil:

Com o advento da Constituição de 1988, a atividade cartorária ganhou ainda mais legitimidade. A democratização por meio de concurso público tornou o acesso à titularidade das serventias palpável a todo cidadão que tenha interesse em prestar concurso, desde que preenchido os requisitos para a inscrição, dentre eles ser bacharel em Direito.

Por meio do acesso à informação por intermédio dos sites de tribunais estaduais e de associações relacionadas à temática cartorária, qualquer cidadão tem acesso a todas as informações necessárias para a feitura de qualquer ato em Cartório. A tabela de emolumentos a serem cobrados pelos Cartórios está disponível nos sites dos tribunais estaduais, ouvidorias, também, foram instaladas pelos tribunais para receber reclamações e elogios sobre a prestação de serviços dos Cartórios. Toda essa segurança e eficiência pelo serviço prestado levou os Cartórios a serem considerados pela população a instituição mais confiável do País.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as serventias extrajudiciais conseguem resolver casos, como a regularização fundiária que visa, conforme já relatado anteriormente, a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes. Independentemente de provimento jurisdicional, apenas com a atuação ativa do poder público, é possível garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, contribuindo para o nascimento de uma cidade sustentável.

Portanto, faz-se necessário relatar a independência que possuem os delegatários. E isso não têm relação ao caráter privado do exercício, sendo considerada relativa, pois os profissionais não exercem suas funções em nome próprio, mas por delegação do Poder Público, conforme aduzem Lamanauskas (2016) e Swensson Neto, Swensson e Granja (2006):

A independência funcional do notário e registrador, não tem relação ao caráter privado do exercício, mas sim, a própria natureza da atividade, e sua finalidade. O notário instrumentaliza a vontade das partes por meio dos atos jurídicos, o registrador concede a inscrição e a preservação dos direitos perante a si e a terceiros. (LAMANAUSKAS, 2016, p. 159)

A independência assegurada aos notários e registradores é relativa, ao passo que não exercem suas nobres funções em nome próprio, mas por delegação do Poder Público. Em razão de disposição constitucional estão sujeitos a fiscalização quanto a prática de seus atos. Como a todo profissional, aos notários e registradores devem nortear princípios éticos como a lealdade e a boa-fé presentes em sua carreira profissional. (SWENSSON, 2006, p. 17)

Essa responsabilidade social das serventias extrajudiciais, contribui para a harmonia e paz social, como relata César (2019, n.p.):

A responsabilidade social das serventias extrajudiciais centrada na figura de seu titular e colaboradores contribui para sociedade nos campos da harmonia e paz social. Ao exercer o seu *mister*, o titular da serventia impacta em vários campos da vida do cidadão. O oficial do registro de imóveis ao proceder o registro do imóvel fruto da Usucapião, regularizando a propriedade do imóvel e resguardando o direito à moradia de determinado cidadão, traz paz e justiça social.

Ademais, o autor expõe que o processo de evolução da atividade notarial e registral, associado à crescente evolução e democratização da informação, tornou a atividade cada dia mais imprescindível para o funcionamento regular das cidades. A atividade notarial e registral pode ser compreendida como instrumento pelo qual as partes procuram alcançar o resultado pretendido, com segurança jurídica e eficiência.

Enfim, como bem relata Melo (2011, p. 01):

O Registro de Imóveis recebeu importantes funções para ajudar a garantir o direito à moradia, tornando-se um dos principais atores da regularização fundiária. O instituto que, originariamente, tem garantido a propriedade imobiliária no Brasil e no mundo há séculos, agora exerce funções sociais e ambientais, tudo isso decorrente da transformação do direito de propriedade contemporâneo.

Como pode-se verificar, as serventias extrajudiciais, no caso da pesquisa, o Cartório de Registro de Imóveis, têm potencial de auxiliar o governo na efetivação de políticas públicas, tendo muito a contribuir para a concretização de direitos previstos na CF/88.

3.3 A prática registral: análise das experiências na concretização da norma em São Paulo

Diante da necessidade de atualizar o Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, relativo aos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro, para que se mantenha adequado com as alterações legislativas e a evolução da jurisprudência e dos precedentes administrativos, o Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, resolveu dar nova redação aos Capítulos XIII a XX, baseando-se na novel legislação de 2017.

Segundo o Desembargador, ao apresentar o documento, em 11 de dezembro de 2019, descreve que o Tomo II é objeto de constantes atualizações, realizadas de maneira esparsa, para que se mantenha em conformidade com as alterações

legislativas e a evolução decorrente da jurisprudência como um todo e, de forma específica, dos precedentes formados pelas decisões da Corregedoria Geral da Justiça e pelas decisões do Eg. Conselho Superior da Magistratura no julgamento de apelações em procedimentos de dúvida.

O presente subcapítulo se destina à análise das experiências na concretização da norma em São Paulo. Para tanto, se deterá nas considerações contidas no Capítulo XX “Do Registro de Imóveis”, na Seção X “Do Registro da REURB, bem como na Seção XI “Do Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)” em sua Subseção XIII “Do Cadastro de Regularização Fundiária Urbana”.

Primeiramente, serão apresentadas as subseções da Seção X do Capítulo XX, destinada ao procedimento da regularização fundiária no Estado de São Paulo perante os Registros de Imóveis. Logo em seguida serão tecidos breves comentários sobre todo exposto.

A Subseção I, que se refere às Disposições Gerais, trata do registro da REURB de núcleos urbanos informais consolidados e da titulação de seus ocupantes; o procedimento de registro da CRF da Regularização Fundiária de interesse social ou específico que deve observar o disposto na Lei nº 13.465, de 2017, no Decreto 9.310/2018, e nas normas técnicas, cabendo ao Oficial do Registro de Imóveis a realização do controle de legalidade formal dos documentos expedidos pelo município e das aprovações dos órgãos competentes.

A Subseção II diz respeito à Competência para o Registro, e consta com as informações de onde os atos relativos ao registro da REURB serão realizados, qual seja, diretamente pelo Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel. O registro da CRF e dos títulos de propriedade serão realizados independentemente de manifestação do Ministério Público ou determinação judicial.

Caso o núcleo urbano abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será feito perante cada um dos respectivos Oficiais de

Registro de Imóveis. Nesse caso, o procedimento se iniciará perante o Oficial da circunscrição em que estiver a maior porção do núcleo urbano regularizando.

Após o registro da CRF, o agente promotor – aqueles que foram elencados no art. 14 da Lei 13.465/17 - iniciará o procedimento nos demais cartórios envolvidos. Em caso de indeferimento do registro em uma circunscrição, isso não determinará o cancelamento do registro procedido em outra, se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta.

Quando da análise da CRF, as matrículas das unidades imobiliárias e demais áreas contidas no projeto de regularização serão abertas respeitando-se a circunscrição territorial de cada Oficial, salvo quando os imóveis estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, hipótese em que essas matrículas serão abertas pelo Oficial de Registro de Imóveis em cuja circunscrição esteja situada sua maior porção.

Já a Subseção III, que se refere a Legitimidade para Requerer o Registro, as normas dispõe nos mesmos da legislação nacional, e também indicam outros, quais sejam: I - a União, o Estado e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; V - o Ministério Público; **VI – as COHABS e a CDHU.** Em razão da natureza jurídica das entidades constantes do inciso VI das Normas de Serviço de São Paulo, a fim de que não houvesse dúvidas quanto a legitimidade delas é que se preferiu nomeá-las expressamente.

Os agentes promotores legitimados para a regularização fundiária poderão requerer todos os atos de registro, independentemente de serem titulares de domínio

ou detentores de direito real sobre a gleba objeto da regularização, observados os limites da CRF expedida pelo órgão competente e dos documentos que a compõem. O beneficiário individual poderá optar pela regularização em etapas, ainda que lote a lote, devendo a CRF conter, no mínimo, a indicação das quadras do núcleo urbano e, dentre estas, a localização do imóvel regularizando.

Os documentos a serem apresentados e sua qualificação, estão expressos na Subseção IV. A emissão da CRF goza de presunção de legitimidade, isso porque é emitida pelo Município, devendo indicar que foram integralmente cumpridos os requisitos legais exigidos para sua emissão.

A CRF e os documentos que a compõem serão apresentados independentemente de requerimento – que é a regra nos demais atos praticados perante o Registro de Imóveis - e preferencialmente pela via eletrônica através da Central de Serviços Compartilhados dos Registradores.

Poderão os entes públicos promotores da REURB encaminhar a CRF e seus anexos na forma de documento eletrônico estruturado que viabilize o intercâmbio eletrônico de dados; com certificação digital. Como forma de facilitar o trânsito de documentos e agilizar a concretização do procedimento de REURB, é vedado ao Oficial de Registro de Imóveis exigir certidão de matrícula ou transcrição dos imóveis objeto ou atingidos pela regularização, bem como dos imóveis confrontantes que estiverem registrados em sua serventia.

O Oficial de Registro de Imóveis juntará ao procedimento cópia simples da matrícula, da transcrição e de outros livros e documentos consultados, certificando o ocorrido, independentemente da cobrança de emolumentos.

Como forma de facilitar o registro final de todo procedimento regularizatório, bastará que a CRF contenha: I - Descrição em breve relato dos requisitos do art. 41 e dos demais documentos mencionados nos arts. 35 e 36, todos da Lei n. 13.465, de

2017; II -Declaração da consolidação do núcleo urbano informal nos termos do inciso III do art. 11 da Lei 13.465, de 2017, indicando as unidades imobiliárias regularizadas que se encontram ocupadas; III - Declaração se a aprovação Municipal, além da urbanística, contempla a aprovação ambiental nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465, de 2017; IV - Planta aprovada do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, salvo se impossível a sua identificação; V - Memórias descrevendo a gleba, a área objeto da regularização se for parcial, as unidades imobiliárias, áreas públicas e demais áreas previstas no Projeto Urbanístico; VI - Projeto urbanístico contendo as áreas ocupadas, o sistema viário, áreas públicas, quadras e unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, inclusive de eventuais áreas já usucapidas; VII - listagem com nomes dos ocupantes que tiverem adquirido a respectiva unidade por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

A CRF indicará a modalidade de organização do núcleo como parcelamento do solo, ou condomínio edilício ou de lotes, ou conjunto habitacional, bem como a existência de lajes e de condomínios urbanos simples, considerando-se atendidas as exigências legais pertinentes a esses institutos.

Alguns dos princípios chave do Registro de Imóveis é o princípio da especialidade, desmembrado em objetiva e subjetiva. Em regra, os dados dos imóveis e das pessoas devem ser as mais completas possíveis, a fim de garantir a segurança jurídica esperada nos registros públicos. Entretanto, na REURB foi conferido uma permissão de amenizar os princípios registrários, a fim de garantir a concretização da moradia e regularização da urbe. Dessa forma, a listagem integrante ou complementar à CRF, bastará a indicação do nome civil completo e CPF dos beneficiários e de seu eventual cônjuge ou companheiro, podendo os demais dados ser complementados oportunamente.

No próximo capítulo alguns instrumentos de regularização fundiária serão explanados, dentre eles a legitimação de posse e fundiária. Corroborando com a peculiaridade desses instrumentos, as Normas de Serviço indicam forma simplificada caso o direito real dos ocupantes derive das formas acima. Caso a listagem da CRF ou a listagem complementar reconheça direito real **não** derivado de legitimação fundiária ou de posse, o ente público promotor da regularização **deverá** apresentar minuta do instrumento-padrão indicativo do direito real constituído, declarando possuir os originais arquivados e subscritos por seus beneficiários. Ou seja, caso o direito real derive dos títulos específicos da REURB não será necessário qualquer complemento documental para os registros.

Quanto as aprovações ambientais, caso não conste da CRF a aprovação ambiental pelo Município ou declaração de que esta foi efetuada pelo órgão estadual competente será exigida a apresentação do documento correspondente.

Mesmo com as facilidades e abrandamentos trazidos pela Lei 13.465/17, alguns requisitos mínimos precisam ser observados, principalmente por estar-se tratando de direitos de importância constitucional – a moradia e a propriedade. Dessa forma, não serão aceitas CRFs sem a listagem de ocupantes e sem o reconhecimento de direito real sobre as unidades imobiliárias derivadas da regularização. Há necessidade de apresentação de georreferenciamento somente para as plantas e projetos apresentados ao Registro de Imóveis depois da edição da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

Nas regularizações promovidas pelas pessoas e entidades referidas no art. 14, incisos II e III - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; e os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores - da Lei n 13.465/2017 a listagem deverá ser instruída

com os documentos comprobatórios e com a manifestação de anuência dos adquirentes das áreas que serão regularizadas. Da CRF deverá constar a modalidade de REURB, para fins de aplicação das isenções previstas em lei.

As normas paulistas mergulharam na regulamentação facilitada da regularização fundiária. Como dito, vários são os requisitos e princípios que devem ser observados nos procedimentos ordinários de registro perante o Registro de Imóveis. Para ilustrar, o registro da CRF independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA, da edição de lei de inclusão do núcleo em perímetro urbano, e de existência de ZEIS. O registro da CRF de bem imóvel público independe de lei de desafetação e de procedimento licitatório para a alienação das unidades imobiliárias. Também não serão exigidos reconhecimentos de firmas na CRF ou em qualquer documento que decorra da aplicação da Lei nº 13.465, de 2017, quando apresentados pela União, Estados, Municípios ou entes da administração pública indireta.

Para a realização dos atos previstos no art. 13 da Lei n. 13.465, de 2017, é vedado ao Oficial de Registro de Imóveis exigir a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias e tratando-se de unidade imobiliária isolada com destinação urbana contida em área rural de maior extensão, a descrição deve conter ao menos dois pontos georreferenciados, uma coordenada georreferenciada em seu ponto inicial, bem como seus limites, características e confrontações, definidos em planta e memorial descritivo.

Já se explicou acima sobre a possibilidade de utilização da desapropriação judicial, instituto contido no Código Civil. Caso seja utilizado no âmbito regularizatório, para fins de REURB, a sentença expropriatória prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 2002, deverá vir instruída com a CRF expedida nos termos da Lei n. 13.465, de 2017.

O procedimento específico de registro da CRF está previsto na Subseção V. O procedimento de registro da CRF, apesar de gerar o seu próprio registro e dos direitos

reais nela inseridos, tramitará em prenotação única, independentemente de requerimento, e sua apresentação legitima e autoriza a prática de todos os atos necessários ao registro da REURB e da titulação de seus beneficiários. Novamente, temos mais uma questão de relaxamento dos princípios registrais imobiliários, a fim de prestigiar os direitos conferidos por esse procedimento.

Recebida a CRF, cumprirá ao Oficial de Registro de Imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro. Importante consignar que a qualificação negativa de um ou alguns nomes constantes da listagem não impede o registro da CRF e das demais aquisições, aplicando-se, portanto, o princípio da cindibilidade, que muito auxilia no procedimento para conclusão da REURB.

Importante frisar mais uma importante atribuição/poder do Município nessa fase final da REURB. Caso o Oficial de Registro de Imóveis constate a existência de imóveis cujos titulares ou confrontantes não foram relacionados na CRF, procederá sua devolução ao agente promotor para que a regularize ou requeira a realização das notificações faltantes, custeando-as. Entretanto, o oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, desde que o Município declare ter cumprido o disposto no art. 31 da Lei n. 13.465, de 2017 e não sejam localizadas matrículas ou transcrições além daquelas indicadas na CRF.

Em havendo necessidade de notificações complementares, o Oficial de Registro de Imóveis as emitirá de forma simplificada, contendo os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos. A notificação será em forma de convite, notificando-o a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro e a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da REURB.

A finalização de todo procedimento, com os registros nos livros imobiliários estão na Subseção VI. Qualificada, portanto, a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, identificadas ou não transcrições ou matrículas da área ocupada pelo núcleo urbano, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá a matrícula matriz com a descrição do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização, independentemente de retificação, unificação ou apuração de disponibilidade e remanescente, ainda que supere a área disponível nos registros identificados. Após a abertura da matrícula matriz, procederá ao registro da CRF na matrícula nova.

Registrada a CRF, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá as matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, transportando os dados constantes da matrícula matriz referentes ao “registro anterior” e “proprietário” e, em seguida, registrará os direitos reais indicados na CRF, dispensada a apresentação de título individualizado.

As matrículas relativas a unidades não adquiridas nos termos indicados na listagem, permanecerão em nome do titular constante na matrícula matriz. As matrículas dos bens públicos serão abertas mediante requerimento do Poder Público.

Quanto a averbação das edificações, no caso da REURB-S, ela poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. Aqui, novamente é possível verificar a flexibilização da legislação para constar a realidade no assento jurídico imobiliário pois privilegia-se aqui a segurança jurídica de todo o procedimento realizado perante o ente municipal e os direitos daqui decorrentes.

Quanto a existência de registros ou demandas sobre direitos reais de garantia, constrições judiciais, bloqueios ou indisponibilidades, ainda que anteriores à REUB, eles não obstarão a unificação de áreas, o registro da CRF e a titulação dos ocupantes

por legitimação fundiária ou de posse. Exceto se houver decisão judicial específica que impeça a prática desses atos, devendo tais ônus ser transportados para a matrícula matriz e matrículas das unidades imobiliárias. Nas matrículas das unidades imobiliárias adquiridas por legitimação fundiária serão transportados apenas os ônus referentes ao próprio legitimado. Isso porque a legitimação fundiária é título que instrumentaliza a aquisição originária daquele direito real, quebrando por completo a cadeia dominial anterior e todos os ônus precedentes.

Quanto ao registro da legitimação de posse, se concedido para a finalidade do art. 183 da CF/88 constará no corpo do registro que o decurso do prazo de cinco anos implicará na conversão automática da posse em título de propriedade, nos termos do art. 26 da Lei n. 13.465, de 2017.

Dois efeitos do registro constante da Subseção VII são aqui mais relevantes. O primeiro deles é que com o registro da CRF serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. E o segundo é que o registro da legitimação fundiária atribui propriedade plena ao seu titular.

Já a Subseção VIII diz respeito à titulação em REURB e várias orientações. Para o presente trabalho apenas algumas merecem apontamentos. A primeira delas é que é possível que nem todas as unidades imobiliárias possuam titulares na listagem feita pelo Município. Caso registrada a CRF e restando unidades imobiliárias não tituladas pela listagem que a compõe, os atuais compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao Oficial de Registro de Imóveis competente. O núcleo, portanto, está regularizado, e os imóveis que o compõe podem ser livremente alienados. É possível também que o Município, a qualquer tempo, apresente listagens complementares para a titulação das demais unidades imobiliárias.

Como forma privilegiar o tráfego imobiliário do núcleo regularizado, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para aquisição da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

Outra importante flexibilização dos procedimentos ordinários de transmissão da propriedade é que o registro de transmissão da propriedade em núcleo regularizado, poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o oficial do registro de imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, unidade imobiliária ou unidade, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar. A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo loteador, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado. Ainda é possível que seja considerado como prova de quitação a certidão emitida pelo Distribuidor Cível da Comarca de localização do imóvel e da comarca do domicílio do adquirente, se diversa, onde conste a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra o adquirente ou seus cessionários, após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação (CC, art. 206, § 5º, I). Todos os nos instrumentos acima referidos ficam dispensadas testemunhas instrumentárias

Derivando a titularidade atual de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, e a certidão de cada um dos adquirentes anteriores. Nesse caso, a despeito do princípio da continuidade, o Oficial de Registro de Imóveis realizará o registro do último título, fazendo menção em seu conteúdo que houve transferências intermediárias, independentemente de prova do pagamento do imposto de transmissão intervivos e, se for o caso, do laudêmio, vedado ao oficial do registro de imóveis exigir sua comprovação. (Lei nº 13.465, Art. 13, § 2º).

Em abrandamento ao princípio da especialidade subjetiva, em caso de omissão no título, os dados de qualificação do adquirente poderão ser complementados por meio da apresentação de cópias simples do RG ou documento equivalente, ou do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial ou de união estável, e declaração firmada pelo beneficiário, constando sua profissão e residência, dispensado o reconhecimento de firmas.

Já no que diz respeito ao princípio da especialidade objetiva (em relação a descrição do imóvel), quando a descrição do imóvel constante do título de transmissão for imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não houver dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei nº 6.015, de 1973.

Caso o título de transmissão ou a quitação ostente imperfeições relacionadas à especialidade ou à continuidade registrária, o Oficial de Registro de Imóveis, seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade.

Há disposição específica nas normas daquilo que não se consideram óbices à qualificação dos títulos que lastreiam os direitos reais dos ocupantes do núcleo regularizado. É importante frisar o quanto o espírito da norma influencia no procedimento de registro da REURB. Isso porque, ordinariamente, todas as situações a seguir descritas não seriam objeto de registro na matrícula. Mas, por se tratar de uma política pública voltada a garantia do direito de moradia e propriedade, os óbices, apesar de presentes, não influenciarão no registro pretendido.

Dessa forma, abaixo serão descritos o que não será considerado óbice no procedimento de registro dos títulos em imóveis que foram objeto de regularização fundiária:

I - a ausência do formal de partilha de bens, da assinatura do cônjuge, da certidão de casamento com averbação da separação ou divórcio e do pacto antenupcial, do transmitente, quando decorridos mais de dois anos da data da celebração do negócio jurídico com o adquirente, ou seus antecessores;

II - a ausência de indicação no título do número do CPF ou do CNPJ, dos alienantes anteriores, exceto do último adquirente;

III - a ausência do reconhecimento de firmas de que trata o art. 221, II, da Lei nº 6.015, de 1973, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, para registros de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes e a respectiva conversão em propriedade.

Para a qualificação, o Oficial de Registro de Imóveis poderá exigir que o interessado apresente, além do título da transmissão: a) prova de que habita de boa fé no imóvel há mais de 10 anos sem interrupção e oposição; b) certidão de inexistência de ação que verse sobre direitos da propriedade indicada no instrumento.

A Subseção IX explica sobre a demarcação urbanística, procedimento que se destina a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

A demarcação urbanística é facultativa e será feita com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, não sendo condição para o processamento e a efetivação da REURB.

O procedimento de demarcação urbanística será realizado diretamente pelo poder público municipal ou, a critério deste, pelo Oficial de Registro de Imóveis da área a ser demarcada.

Situação interessante é tratada na subseção X, que traz considerações em relação à especialização de fração ideal, em imóveis sob regime de condomínio geral. Novamente aqui se vê um poder da municipalidade quanto a indicação dos titulares dos direitos reais. Nessa situação, quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em unidades imobiliárias com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.

No que diz respeito à abertura de matrícula de imóvel público, a Subseção XI dispõe que o requerimento da União ou do Estado para abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação – por exemplo pelo concurso voluntário - deverá ser acompanhado dos documentos mencionados nos arts. 195-A e 195-B da Lei nº 6.015/73.1378. Recebido o requerimento na forma prevista no *caput*, o oficial de registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do requerente, observado o disposto no § 5º, do art. 195-A, da Lei nº 6.015/73.

E a última subseção da Seção X, ou seja, a Subseção XII, se refere às disposições finais e transitórias. Encontramos aqui dispositivos importantes, principalmente em razão da mudança de regime jurídico e procedimental trazido pela Lei 13.465/17. Assim, os procedimentos registrais concluídos ou iniciados na vigência da Lei 11.977, de 2009, poderão ser convertidos ou adaptados ao regime da Lei nº 13.465, de 2017, mediante requerimento do agente promotor, com a anuência do Poder Público Municipal. Para a conversão ou a adaptação, o agente promotor da regularização deverá comprovar a realização das notificações previstas no art. 31 da Lei nº 13.465, de 2017, e solução de eventuais conflitos, dispensadas essas providências aos casos em que foi adotado procedimento de demarcação urbanística.

Em relação a legitimação fundiária conferida por ato do poder público, ela será registrada nas matrículas das unidades imobiliárias dos beneficiários, observado, no que for cabível, o disposto no art. 92, e seus parágrafos, do Decreto nº 9.310/18. Em relação à legitimação de posse, a qualquer tempo a parte interessada poderá requerer que conste por simples averbação na matrícula onde houver registro de legitimação de posse que decorrido o prazo de cinco anos de seu registro operar-se-á a conversão automática da posse em título de propriedade, nos termos do art. 26 da Lei nº 13.465, de 2017.

Quanto aos emolumentos, na REURB-S, os seguinte atos serão isentos: I - O primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - O registro da legitimação fundiária; III - O registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - A primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - A aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; VII - O primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e VIII - O fornecimento de certidões necessárias ao processamento administrativo da REURB-S, à notificação de titulares e confrontantes e ao registro dos atos previstos neste artigo.

Como foi explicado no início do presente subcapítulo, agora apresenta-se a Subseção XIII, da Seção XI intitulada: “Do SREI”. Essa subseção, em particular e especificamente, diz respeito ao Cadastro de Regularização Fundiária Urbana.

O Cadastro de Regularização Fundiária Urbana é destinado ao cadastramento dos projetos de regularização fundiária registrados nas unidades de registros de imóveis do Estado de São Paulo, e é constituído por Sistema de Banco de Dados Eletrônico (DBMS) e estatísticas, além de interface de acesso disponível pela internet, com informações das regularizações fundiárias efetivadas a partir da edição da MP nº 459, de 25.3.2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7.7.2009.

A base de dados do Cadastro de Regularização Fundiária Urbana será composta por: a) identificação da serventia registral; b) comarca; c) número das matrículas objeto de regularização; d) nome do município, distrito, subdistrito e bairro de localização da área regularizada; e) nome do núcleo urbano informal consolidado; f) quantidade de unidades; g) data e número da prenotação do requerimento; h) data do registro da regularização fundiária; i) tipo de interesse: social, específico ou parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79; j) identificação do agente promotor da regularização (poder público ou particular); k) atos de registro posteriores à abertura das matrículas das unidades imobiliárias; os dados do sistema serão públicos e acessíveis à população e às autoridades por aplicativo *web*, assim como poderão ser compilados e livremente divulgados, exigindo-se indicação da fonte.

As unidades de registro de imóveis deverão lançar os dados das regularizações fundiárias registradas no Cadastro de Regularização Fundiária Urbana do Estado de São Paulo na mesma data da prática do ato. Quando do registro de qualquer direito real da unidade imobiliária derivada de regularização fundiária, a Serventia de Imóveis informará em campo próprio do sistema da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) a data, o valor, a modalidade e que se trata de imóvel resultante de regularização fundiária.

Diante das considerações contidas no Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, relativo aos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro, apresentar-se-á, a seguir, por meio das informações contidas no site do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), a consulta realizada sobre a Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo. Abaixo, pode-se observar a base de dados do site que disponibiliza a geração dos gráficos por período:

Escolha o tipo de Regularização Fundiária que deseja acesso:

Estado:
 Cartório:
 Município:

Data Inicial:
 Data Final:
 Tipo de Gráfico:

- Quantidade de Regularizações
- Quantidade de Unidades Regularizadas
- Quantidade de Unidades Registradas

Dados do gráfico em texto

O acesso à consulta foi realizado contemplando os seguintes períodos:

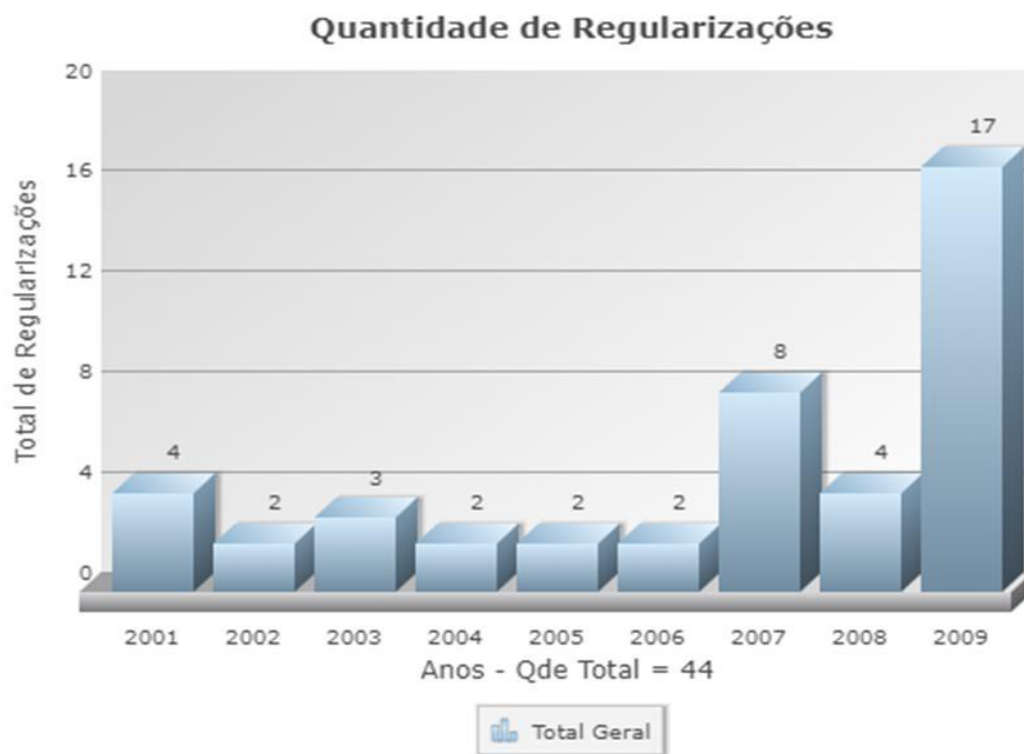
- a) De 01/01/2001 a 7/7/2009 – edição da Lei nº 11.977/09
- b) De 8/7/2009 a 11/07/2017 – com a edição da Lei nº 13.465/17
- c) E de 12/07/2017 até 31/05/2022 – Da nova lei até os dias atuais

E utilizadas, em cada período, as seguintes categorias disponibilizadas no site para a consulta:

- a) Quantidade de Regularizações
- b) Quantidade de Unidades Regularizadas
- c) Quantidade de Unidades Registradas

Nesse sentido, os dados sobre a **Quantidade de Regularizações** realizadas no Estado de São Paulo, são apresentados nos gráficos a seguir, contemplados nos seguintes períodos:

a) De 01/01/2001 a 7/7/2009 – edição da Lei nº 11.977/09



b) De 8/7/2009 a 11/07/2017 – com a edição da Lei nº 13.465/17



c) 12/07/2017 até 31/05/2022 – Da nova lei até os dias atuais



Diante dos gráficos gerados, de 01/01/2001 a 7/7/2009, verifica-se que entre os anos de 2001 e 2006, e em 2008, apenas 2 a 4 procedimentos de regularização no Estado de São Paulo foram realizados e informados na base de dados. Houve uma crescente em 2007, contando com 8 procedimentos de regularizações.

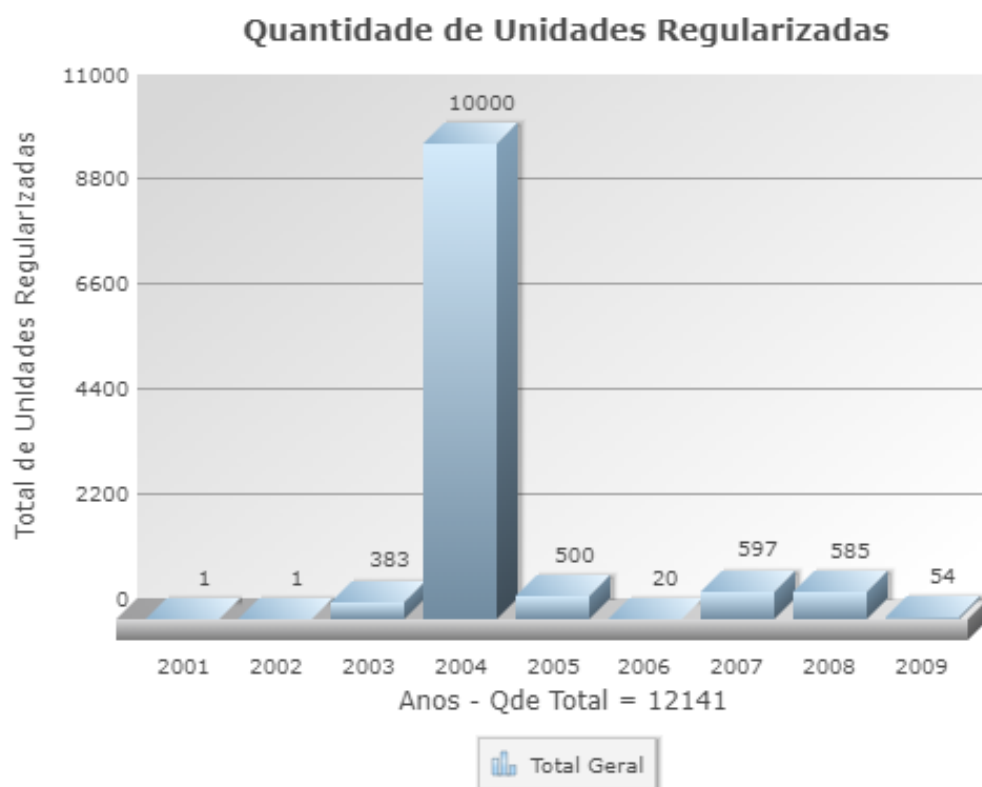
Um aumento significativo é observado no primeiro semestre de 2009, sendo 17 procedimentos no Estado. Nesse período, o total de procedimentos para a regularização foi de 44. Isso significa que com a edição da Lei nº 11.977/09 os procedimentos de regularização fundiária foram surgindo em maior escala, agora com a regulamentação em nível nacional. Considera-se que houve um importante passo na sistematização e na concretização das políticas públicas de regularização fundiária, que anteriormente era tratada em várias legislações esparsas e de forma coadjuvante.

Entre 8/7/2009 e 11/07/2017, verifica-se uma estagnação nos anos de 2009 a 2011, provavelmente pela novidade legislativa e a falta de regulamentação na aplicação da lei. A partir de 2012, houve uma surpreendente utilização do procedimento regularizatório, sendo que o ano de 2016 aponta para significativas 576 regularizações realizadas no Estado de São Paulo. Percebe-se, contudo, que com a edição da Lei nº 13.465/17, houve uma estabilização na quantidade de procedimentos de regularizações se analisado o ano de 2017 como um todo.

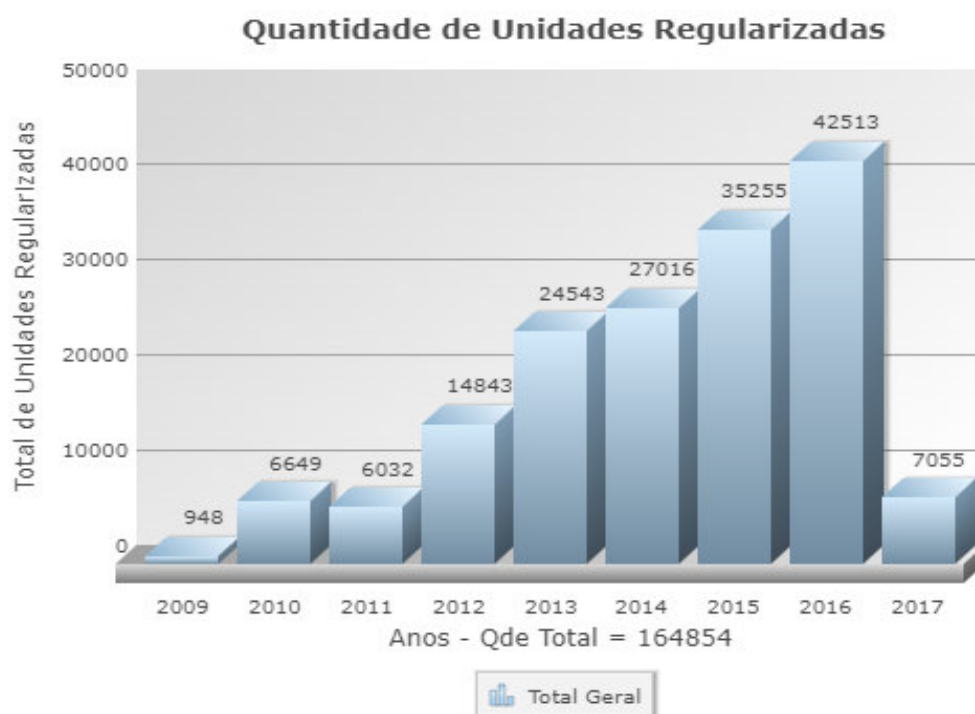
Entretanto, passado os primeiros impactos que uma novidade sempre traz, de 12/07/2017 até 31/05/2022, verifica-se uma crescente significativa, sendo a quantidade maior em 2020, com 634, totalizando, nesse período, 2602 procedimentos. Comparando com os dados consultados dos gráficos anteriores, percebe-se um grande avanço, sendo que a Lei nº 13.465/17, a Nova Lei da REURB, entrou em vigência para diminuir a segregação urbanística, jurídica e social nos núcleos urbanos informais, reconhecendo, acolhendo e passando a proteger com maior intensidade os direitos dos ocupantes.

Já os dados sobre a **Quantidade de Unidades Regularizadas** realizadas no Estado de São Paulo, são apresentados nos gráficos a seguir, contemplados nos seguintes períodos:

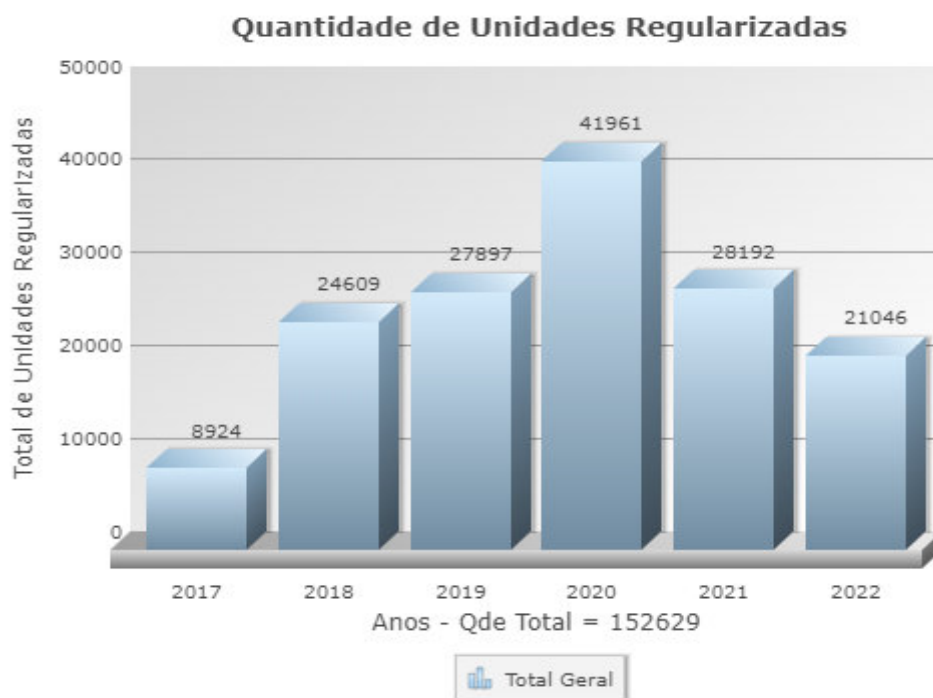
a) De 01/01/2001 a 7/7/2009 – edição da Lei nº 11.977/09



b) De 8/7/2009 a 11/07/2017 – com a edição da Lei nº 13.465/17



c) E de 12/07/2017 até 31/05/2022 – Da nova lei até os dias atuais



Diante dos gráficos gerados, de 01/01/2001 a 7/7/2009, verifica-se que durante esse período, o maior índice de unidades regularizadas foi em 2004, somando-se 10.000 unidades. Nos demais anos, percebe-se uma disparidade significativa, chamando a atenção, principalmente, nos anos de 2001 e 2002, com apenas 1 unidade regularizada em cada. Totalizando, enfim, nesse período consultado, 12.141 unidades regularizadas no Estado de São Paulo. Lembrando que nesse período a legislação era esparsa e não havia base normativa nacional condensada sobre as políticas públicas de regularização fundiária.

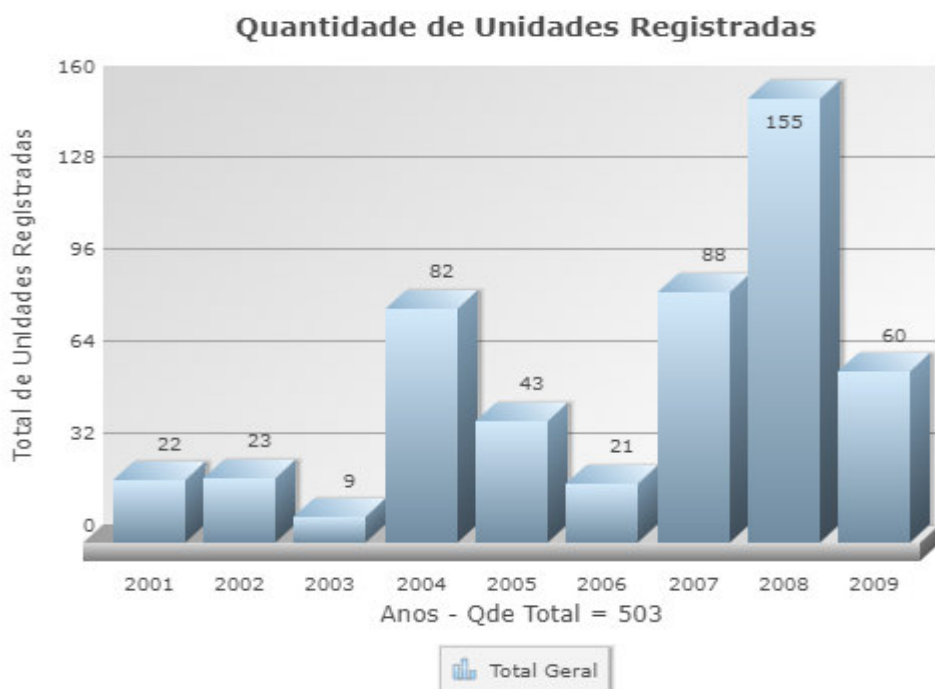
Entre 8/7/2009 e 11/07/2017, verifica-se um aumento substancial de unidades regularizadas, sendo a maior quantidade em 2016, com 42.513 unidades. Isso quer dizer, também – e repita-se – que as novidades da Lei nº 11.977/09 e da Lei nº 13.465/17, estão contribuindo para minimizar parcela do problema existente, já relatado anteriormente na presente pesquisa. Novamente, pela novidade do regime jurídico inaugurado em 2017, houve uma queda nas regularizações, somando-se 7.055.

Durante esse período, foram regularizadas, no total, 164.854 unidades no Estado de São Paulo.

Tendo, portanto, passado o período de adaptação, 12/07/2017 até 31/05/2022, verifica-se uma crescente mediana nas regularizações das unidades, principalmente em 2020 com 41.961 unidades. Ao todo, nesse período, contabilizaram-se 152.629 unidades regularizadas no Estado de São Paulo.

E os dados sobre a **Quantidade de Unidades Registradas** realizadas no Estado de São Paulo, são apresentados nos gráficos a seguir, contemplados nos seguintes períodos:

a) De 01/01/2001 a 7/7/2009 – edição da Lei nº 11.977/09



b) De 8/7/2009 a 11/07/2017 – com a edição da Lei nº 13.465/17



c) E de 12/07/2017 até 31/05/2022 – Da nova lei até os dias atuais



Diante dos gráficos gerados, de 01/01/2001 a 7/7/2009, verifica-se uma inconsistência na quantidade de unidades registradas entre os anos, sendo menor em 2003, com 9 registros apenas e a maior em 2008, com 155 registros. O total das unidades registradas no Estado de São Paulo foi de 503 nesse período.

Entre 8/7/2009 e 11/07/2017, verifica-se uma crescente significativa de unidades registradas, sendo maior em 2016, com 7.917. Veja-se que há um crescimento desde 2012 até 2016; e que em 2017, os registros caíram para 2.798, novamente, em razão da necessidade de adequação ao novo regime jurídico trazido pela 13.465/17. Nesse período, o total de unidades registradas no Estado de São Paulo foi de 22.770.

Por fim, de 12/07/2017 até 31/05/2022, verifica-se uma linearidade na quantidade de unidades registradas; apenas em menos quantidade em 2017 e 2022 até o momento, haja vista que a consulta se deu até o final do mês de maio de 2022 e acredita-se que aumentará, significativamente, até o final deste ano. O total de unidades registradas, nesse período, soma-se a 43.688.

Contudo, verifica-se que na Regularização Fundiária aliam-se a reserva do possível com a garantia do mínimo existencial; e que as novidades da Lei nº 11.977/09 - e que agora avançam com a Lei nº 13.465/17, certamente estão contribuindo para minimizar parcela do problema existente. Vale lembrar que a propriedade também representa a garantia de um mínimo existencial, um patrimônio mínimo da pessoa, garantindo-lhe dignidade. O mínimo existencial é a personificação do direito de propriedade. É o direito de ter a propriedade.

Como já foi explanado na presente pesquisa, a reestruturação do direito de propriedade, entendido como direito fundamental e sua ligação indissociável com o direito social de moradia, além de intentar pela recuperação, proteção e preservação do meio social é o novo espírito que se tem repensado as cidades, como é o caso do Estado de São Paulo, conforme verificado nos dados consultados e aqui analisados. Pois, com o título registrado, as pessoas têm, legalmente, o direito de propriedade e

podem usufruir de todos os atributos dela. É o reconhecimento prático, do ordenamento jurídico do direito fundamental à propriedade privada.

Importante se faz destacar, aqui, algumas considerações de Macedo (2020) acerca da Regularização Fundiária, já explanada na presente pesquisa – mas que vale retomar – e como interpretação à importância das atualizações, para que se mantenha em conformidade com as alterações legislativas, conforme visto nas normas de São Paulo.

De acordo com Macedo (2020, p. RB-2.1):

O conjunto de medidas, que atualmente se denomina Regularização Fundiária, foi sendo transformado ao longo dos anos, conforme o nível de irregularidade foi se agravando, passando de um amontoado de leis municipais, estaduais e federais, inclusive normas infralegais espalhadas pelo ordenamento jurídico, até chegar no sistema organizado que temos atualmente com a Lei 13.465/17 e seu Decreto 9.310/18, que pretenderam tratar a matéria de maneira integral.

Na década de 1980, segundo a autora, e como visto anteriormente, os Municípios sofriam com o problema do desenvolvimento urbano informal, sem que houvesse uma política nacional de regularização. Nesse momento, alguns Municípios lançaram mão, timidamente e de maneira esparsa, de programas de regularização, por vezes regulamentados por leis municipais ou por normativas infralegais.

Macedo (2020, p. RB-2.1) traz, como exemplo, exatamente as Normas de Serviço do Extrajudicial editadas pela Corregedoria-Geral do Estado de São Paulo que foi analisada neste presente subcapítulo, em data anterior a existência da legislação nacional.

As normas contemplavam, conforme relatado pela autora, o procedimento de regularização de loteamentos desenvolvido perante o Juiz Corregedor Permanente dos Registros Imobiliários (Capítulo XX, Subseção II). De acordo com Macedo (2020, p. RB-2.1):

Era um procedimento administrativo de regularização capitaneado por um juiz de direito, na função correcional, com a participação do Ministério Público, que exigia a apresentação de documentos que comprovassem a aprovação pelo Município, pela Secretaria de Habitação do Estado, pela Secretaria do Meio Ambiente, assim como licença de instalação da CETESB. Concluída a regularização, o procedimento era encaminhado ao Registro de Imóveis para a prática dos competentes atos registrais.

Entende-se e concorda-se com a autora, ao afirmar que “alguns parcelamentos foram regularizados, dessa forma, na Capital e em algumas cidades do interior do Estado, porém sem grande expressividade, talvez pela demora na obtenção de tantas aprovações administrativas e, ainda, pela necessidade de tramitação do procedimento perante o Poder Judiciário” (MACEDO, 2020, p. RB-2.1).

Também comenta, ao interpretar as Normas de Serviço do Extrajudicial do Estado de São Paulo, que ações de usucapião individuais foram e são utilizadas como forma de regularizar a situação de um imóvel urbano ou rural, sendo essa regularização apenas jurídica/registral. Ademais, Macedo (2020, p. RB-2.1) interpreta que “aquele possuidor que preencher os requisitos temporais e de qualidade da posse adquire a propriedade do imóvel, passando da situação de mero possuidor a proprietário, com direito de usar, gozar e dispor”.

Contudo, na visão de Macedo (2020, p. RB-2.1), e com a qual concorda-se, não há melhora da qualidade da infraestrutura do local nem preocupação com áreas de riscos, problemas sanitários, ou danos ambientais; e essa análise urbanística não é realizada na ação de usucapião.

Por esse motivo, segundo a autora, essa medida não resolve a questão de maneira global e ordenada, sendo apenas um remédio paliativo e individualizado de um problema multifacetado. “Importante lembrar, por outro lado, que a própria Lei nº 6.766/79, ainda em vigor, prevê um mecanismo de regularização em que o Município poderá terminar as obras de infraestrutura e levantar os valores depositados pelos adquirentes dos lotes perante o Registro de Imóveis”.

4 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DA NOVA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O presente capítulo analisa apenas três instrumentos da nova regularização fundiária urbana, quais sejam, a legitimação de posse – já inaugurada pela Lei 11.977/09 - , a legitimação fundiária e o direito de laje – esses sim, instrumentos criados pela nova legislação - , por serem os mais polêmicos, os que impactam fortemente no direito notarial e registral como exceção ao sistema e, como se verificará no decorrer do capítulo, principalmente em relação à legitimação fundiária que foi trazida pela nova lei sofrendo muitas críticas.

4.1 Legitimação de posse

O nome "legitimação de posse", conforme Sabino (2022) relata, foi usado pela primeira vez na Lei nº 601/1850 (Lei das Terras Devolutas), mas tinha uma finalidade diferente da atual, pois destinava-se a reconhecer a propriedade, coisa que hoje a "legitimação fundiária" é que faz.

A "legitimação de posse", para efeitos de regularização fundiária urbana, foi criada pela Lei nº 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida). Porém, de acordo com Sabino (2002), “diante da reformulação que passou pela Lei nº 13.465/17, manteve seu conceito e finalidade, mas deixaram de ser exigidos os requisitos para sua concessão, que agora se estende à REURB-S e REURB-E”, podendo ser entregue, por exemplo, para quem já possui outros imóveis.

Conforme a legislação, o conceito de legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (art. 11, VI, da Lei 13.465/2017), nos moldes de uma usucapião constitucional

urbana, em regra. Também é conceituada no art. 3º, VI, do Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018.

Em relação a esse conceito, Melo (2011, p. 25) faz um esclarecimento:

Trata-se, indubitavelmente, da formalização representativa de um reconhecimento por parte do poder público da posse de uma propriedade imobiliária urbana, contendo requisitos da natureza jurídica da posse, sua extensão e beneficiários. Não podemos dizer que é um contrato bilateral, mas tem forte conteúdo real (art. 59 da Lei 11.977/2009), não se restringindo, assim, somente aos aspectos possessórios.

E complementa, afirmando que:

A legitimação de posse possui para nós natureza de direito real; no entanto, condicional ao preenchimento dos requisitos constante do art. 60 da Lei 11.977/2009. A legitimação de posse não se restringe tão somente a aspectos possessórios ela possui um plus identificado claramente na necessidade de seu registro no Registro de Imóveis que é o guardião do direito de propriedade e não de situações possessórias (MELO, 2011, p. 26).

Porém, não concorda-se com o autor citado acima no que diz respeito a natureza da legitimação de posse, uma vez que entende-se que a legitimação de posse não é direito real, podendo ser somente se for convertida em propriedade caso os requisitos da usucapião sejam preenchidos. Entretanto, não se fala apenas de uma simples posse, pois nesse caso temos um reconhecimento estatal da posse exercida pelo ocupante, que se mostra “ad usucapionem”, passível de conversão em direito real se outros requisitos forem preenchidos.

Segundo Sabino (2022, n.p.), há duas categorias de requisitos para a legitimação de posse:

A primeira é para a entrega do título de “legitimação de posse” pelo Município, outorgando o direito real, na decisão e na Certidão de Regularização Fundiária. A segunda categoria de requisitos deverá ser atendida na conversão da posse em propriedade.

Cabe ao Município, observar os seguintes requisitos ao entregar o título de legitimação de posse, de acordo com o autor:

- a) núcleo urbano informal consolidado;
- b) procedimento administrativo de regularização fundiária;
- c) posse do ocupante;
- d) núcleo inserido em propriedade particular.

Quanto à segunda etapa, ou seja, para a conversão de posse em propriedade, no prazo de 5 (cinco) anos, conforme art. 26 da Lei nº 13.465/17, é necessário *in verbis*:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Sabino (2022) relata que devem ser cumpridos os requisitos do art. 183 da CF/88, qual seja, da usucapião constitucional urbana. São eles:

- a) área urbana de até 250 m²;
- b) posse por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição;
- c) utilizando-a para sua moradia ou de sua família;
- d) desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Sabino (2022) também relata que caso o ocupante não consiga atender a todos esses requisitos, a Lei nº 13.465/17 considera suficiente que sejam atendidos os requisitos de usucapião em outras modalidades, fazendo a conversão da posse em propriedade em tempo maior, conforme § 1º, do art. 26, *in verbis*:

Art. 26, § 1º. Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

É o Poder Público quem entrega o **título de legitimação de posse**, que é levado a registro em uma listagem geral juntamente com a CRF. O autor comenta que após o registro e passados os 5 (cinco anos), a posse é convertida em propriedade; mas para que isso aconteça, devem ser atendidos os requisitos do art. 183, conforme relatado anteriormente, independentemente de outro procedimento, apenas com o registro da conversão da posse em propriedade. Agora, caso não sejam cumpridos, a conversão deverá observar os prazos estabelecidos no CC para usucapião.

Tendo sido realizado o registro da CRF, acompanhada da listagem geral dos ocupantes a serem legitimados, segundo Sabino (2022), e conforme a normativa de São Paulo acima explicada, cabe ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis a realização do registro da legitimação de posse na matrícula de origem, nos termos do art. 167, I, 41, da Lei de Registros Públicos e a abertura da matrícula correspondente ao lote legitimado, nos termos do art. 44, § 1º, da Lei nº 13.465/17 (SABINO, 2022). *In verbis*:

Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
(Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

41. da legitimação de posse; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto REURB aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Importante destacar, aqui, que hoje, segundo Paiva (2020), não é possível realizar legitimação de posse sobre bens públicos, somente sobre os bens particulares. Nos imóveis públicos permite-se a legitimação fundiária, podendo ser estabelecida também a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

Melo (2011, p. 25), na mesma esteira de Paiva (2020), comenta sobre essa questão da legitimação de posse sobre bens públicos e particulares:

Embora **não conste** expressamente da nova legislação, a legitimação aplica-se tão somente para áreas particulares, isso porque a Constituição Federal (LGL\1988\3) optou expressamente em não se admitir usucapião de imóveis públicos (art. 183, § 3.º, da CF/1988 (LGL\1988\3), criando o instituto da concessão especial de uso para fins de moradia. Esqueceu o legislador, no entanto, que o instituto da legitimação de posse já tradicional no direito agrário brasileiro tem por objeto a efetiva transferência da propriedade. O termo utilizado no art. 60 da Lei 11.977/2009 é inequívoco no sentido da aquisição ocorrer por usucapião, afastando do instituto, assim, imóveis públicos. Para as públicas previamente demarcadas o instrumento adequado de titulação dos moradores é a concessão de direito real de uso. (grifos nossos).

Importante destacar que o óbice para utilizar o instrumento não constava expressamente na Lei nº 11.977/09, mas decorre da interpretação sistemática do instituto, sendo que uma das mudanças trazida pela Lei nº 13.465/17 foi a impossibilidade estar positivada na lei, conforme reza o art. 25 § 2º: “A legitimação de posse **não** se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público” (grifos nossos).

Quanto aos requisitos para **conversão da legitimação de posse em propriedade**, estes estão expressos no art. 26 da Lei nº 13.465/17, *in verbis*:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Conforme Sabino (2022), a conversão da posse em propriedade **não precisa** ser requerida pelo ocupante do imóvel e não exige anotação do Registro de Imóveis. E explica: “O simples decurso do prazo de cinco anos, contados do registro do título de legitimação de posse já é suficiente para operar, *ex lege*, por força da lei, a transformação da posse em propriedade, ou automaticamente, como prefere o legislador” (2022, n.p.) (grifos nossos).

Porém, apesar do intuito da lei ser a flexibilização do procedimento, principalmente quanto aos princípios e regras registrarias, não se concorda com essa posição em sua integralidade.

O registro da conversão da posse em propriedade – não precisa de procedimento de reconhecimento de usucapião –, consta no art. 167, I, 42, inserida pela Lei nº 12.424/11 e está prevista no art. 13, § 1º, III da Lei nº 13.465/17.

Importante destacar o que Macedo (2020, p. 238) explica sobre a conversão automática da posse:

[...] estabelecer “conversão automática”, **independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral** é inadmissível, pois, como admitir o direito de propriedade fora do registro imobiliário? Dessa maneira, sem a proteção do registro, o imóvel não teria o valor de mercado da propriedade regularizada; não seria aceito por bancos em garantia de créditos e não garantiria o direito à moradia regularizada. O trânsito imobiliário ocorre no Registro de Imóveis, que é o guardião da propriedade, garantidor da segurança jurídica, da publicidade e da eficácia de direitos perante terceiros. Dessa maneira, **a conversão automática em propriedade é inviável**, pois existe a necessidade de aferição de requisitos subjetivos. (grifos do original).

A autora ainda registra que a legitimação de posse, após convertida em propriedade:

Constitui a forma originária de aquisição do direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou

inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (2020, p. 239).

Outro ponto importante que merece destaque, conforme Macedo (2020, p. 240) é o fato de que: a

A legitimação de posse não é o instrumento mais forte da nova sistemática de regularização fundiária, pois confere apenas o “reconhecimento de posse”. Em princípio, deve ser utilizado quando não for possível a concessão de outra forma de titulação tendente a tornar o ocupante efetivamente proprietário.

Já Melo (2011, p. 27) informa que a conversão da posse qualificada para a propriedade plena é obtida com a apresentação do adquirente ao Registro de Imóveis dos seguintes documentos:

- ✓ certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
- ✓ declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
- ✓ declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
- ✓ declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Conforme aduz Guimarães (2019), a conversão do título de posse em propriedade constitui forma originária de aquisição da propriedade, tornando a matrícula livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, salvo aquelas que disserem respeito ao próprio beneficiário.

Enfim, como relata o autor, o título de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que se enquadre em uma das modalidades de usucapião. Enquanto não é solicitado pelo interessado, o título de posse se prestará a ato formal do poder público que reconhece o exercício da posse pelo ocupante.

4.2 Legitimação fundiária

De acordo com o estado atual do ordenamento jurídico brasileiro, a legitimação fundiária é o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, onde o poder público entregará o título outorgando a propriedade ao ocupante do terreno (art. 11, VII, da Lei nº 13.465/17), seja o terreno público ou particular.

O art. 23 da Lei 13.465/17 traz a definição mais completa:

Art. 23. 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.

Em seus §§ 1º ao 6º, a Lei nº 13.465/17 expressa considerações importantes sobre o reconhecimento da **aquisição originária** do direito real de propriedade:

§ 1º Apenas na REURB-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da REURB, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na REURB-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de

propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

Acredita-se que a legitimação fundiária é uma inovação. Segundo Sabino (2022) é um moderno instituto jurídico de reconhecimento da propriedade dos ocupantes de terrenos públicos ou particulares pelo município, sendo a grande novidade inserida pela Lei nº 13.465/17, pois “coloca sob a competência e responsabilidade do município reconhecer a posse e conferir o domínio aos ocupantes de bens particulares ou bens públicos municipais”.

Para o autor, bem como para demais estudiosos e doutrinadores, a legitimação fundiária caracteriza-se pela posse do terreno pelo ocupante e o abandono dele pelo proprietário (SABINO, 2022).

Sabino (2022, n.p.) registra os principais fundamentos da legitimação fundiária para outorgar ao ocupante a propriedade da unidade imobiliária. A saber:

- a) O município tem a obrigação de promover a regularização dos assentamentos e empreendimentos clandestinos ou irregulares, constituindo um "poder-dever", imposto pelo art. 30, VIII, da CF/88, para o controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, atribuição amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência, sob pena de omissão das autoridades públicas municipais;

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (BRASIL, 1988)

- b) A CF/88 assegura o direito de propriedade, mas também exige que essa propriedade cumpra sua função social, para ser utilizada em conformidade com os objetivos sociais impostos pelo município no plano diretor e em benefício da coletividade (art. 5º, XXII e XXIII, CF/88);

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

- c) O proprietário de um imóvel particular tem inúmeras responsabilidades sobre o terreno, tal como o pagamento do IPTU, que pode estar atrasado, e a Lei nº 13.465/17 menciona que o atraso por cinco anos presume o abandono do imóvel;

Apenas a nível de informação, o IPTU tem previsão constitucional e competência municipal para instituí-lo: Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana (BRASIL, 1988). E o Código Tributário Nacional (CTN) alargou a abrangência do termo propriedade ao estabelecer, em seu art. 32, *in verbis*: “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”. Percebe-se, enfim, que a posse de bem imóvel é também fato gerador do IPTU, e não somente a propriedade.

- d) a limpeza do terreno, construção de muro ou cerca, geralmente são exigências contidas nas normas de posturas municipais e pode ser que o dono do imóvel jamais tenha observado isso, dando chance a ocupação ilegal;
- e) a guarda da propriedade é um compromisso do dono, que deve protegê-la pelos meios legais e judiciais, propondo ação reivindicatória ou possessória logo que a propriedade é invadida, pois a sua omissão exatamente demonstra que não está

interessado no imóvel, devendo ser preservada a função social atribuída a ele com a ocupação por terceiros;

- f) o abandono do imóvel pelo proprietário provoca danos urbanísticos, ambientais e sociais, com grande reflexo na vida das pessoas e no orçamento público, o que evidencia ainda mais a responsabilidade do dono do terreno na proteção da propriedade.

Para Lage e Marques (2021, n.p.), a legitimação fundiária é a forma mais eficaz e simples de se estabelecer a REURB, pois “no caso dos núcleos urbanos informais constituídos até 22 de dezembro de 2016, basta que o Poder Público Municipal efetive a legitimação fundiária, para que os posseiros de unidades tenham consolidada a propriedade para si”. Também ressaltam que a legitimação fundiária independe do tempo e da natureza da posse dos beneficiários sobre o bem.

Constante na Lei e interpretada por Lage e Marques (2021), a aquisição pelo beneficiário é isenta de quaisquer tributos ou emolumentos notariais e registrais, sem ônus ou gravame.

Ademais:

Existindo, no momento do reconhecimento da legitimação fundiária, ônus e gravames na matrícula principal, originária, do imóvel que originou o núcleo urbano informal, as averbações devem ser transferidas às unidades que não forem objeto de legitimação fundiária (LAGE; MARQUES, 2021, n.p.).

Os autores ainda ressaltam que o procedimento para a legitimação fundiária é mais simples em relação a outras formas de titulação na REURB, porque o Poder Público encaminha a CRF para registro imediato constando na listagem essa espécie de aquisição da propriedade pelo ocupante listado.

Conforme dispõe Macedo (2020, p. 224), esse “novo instrumento foi pensado justamente para acelerar a titulação, pois se verificou que os instrumentos disponíveis na legislação anterior não eram tão eficazes”. Importante destacar, aqui, que a autora também faz considerações importantes sobre uma análise realizada por ela, de estatísticas divulgadas pela ARISP, para o Estado de São Paulo (até 22/12/2016), na qual verificou que, apesar de terem sido criadas muitas unidades imobiliárias na vigência da Lei nº 11.977/2009, no total de 169.041, foram tituladas somente 20.079 unidades.

A autora esclarece, também, que:

[...] em um mesmo núcleo urbano regularizado, pode haver diferentes tipos de titulação para as unidades imobiliárias. O Poder Público pode atribuir domínio por legitimação fundiária a parte dos ocupantes e regularizar a outra parte por meio de outro instrumento previsto na lei. Também é possível que a titulação seja implementada por etapas, por meio de listagens complementares, à medida que o Poder Público conseguir realizar os devidos levantamentos cadastrais e in loco, para aferir a natureza e o tempo de ocupação (art. 16, § 7º e 8º, do Decreto 9.310/2018) (MACEDO, 2020, p. 227).

Com base nos autores citados, será sintetizado o que foi exposto na presente pesquisa sobre legitimação de posse e legitimação fundiária, no que diz respeito aos conceitos e o funcionamento desses instrumentos, diferenciando-os.

Nesse sentido, a legitimação fundiária concede a propriedade; pode ocorrer em imóveis públicos; gera aquisição originária sem qualquer ônus ou gravame na matrícula da unidade adquirida; o título é registrado no registro imobiliário e não mais pode ser cancelado pelo Poder Público emitente.

Já a legitimação de posse não concede propriedade, mas apenas oficializa a posse; não pode ocorrer em imóveis públicos; poderá gerar aquisição originária sem qualquer ônus, se, posteriormente, forem cumpridos os requisitos para usucapião; o título pode ser cancelado pelo Poder Público emitente caso o beneficiário não mais preencha as condições que originaram a concessão do benefício.

Finalmente, faz-se relevante destacar, aqui, uma análise crítica quanto à legitimação fundiária, utilizando como base de estudos a manifestação da Procuradoria-Geral da República constante na ADI nº 5.883/D, proposta pelo Instituto de Arquitetura do Brasil - IAB, que ainda está em andamento, com pedido de medida liminar, dirigida contra dispositivos da Lei nº 13.465/17.

A seguir, a alegação do requerente quanto à inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017:

O requerente alega a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017, na parte em que cuida da regularização fundiária urbana (arts. 9º a 84, 87 a 90, 93, 95 e 98), por afronta ao modelo constitucional de política urbana estabelecido pelos arts. 24-I, 30-I-VIII, 182 e 183 da Constituição. Afirma que **o instituto da legitimação fundiária** (Lei 13.465/2017, arts. 23 e 24) é incompatível com a proteção constitucional da propriedade (Constituição, arts. 5º-XXII, XXIII e XIV), o devido processo legal (Constituição, art. 5º-LIV), a competência comum para conservação do patrimônio público (Constituição, art. 23-I), a função social da propriedade na ordem econômica (Constituição, art. 170-II e III) e o regramento para desapropriação e usucapião de imóveis urbanos (Constituição, arts. 182-§4º-III e 183-§3º). Quanto ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Lei 13.465/2017), indica inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 96-II, b e d (iniciativa privativa do Judiciário para leis sobre serventias judiciais e extrajudiciais), e material, por desrespeito ao art. 236-§1º (função fiscalizadora do Judiciário sobre os serviços notariais e de registro) e ao art. 103-B-§4º-III (função fiscalizadora do Conselho Nacional de Justiça).

No decorrer do texto, é manifestado, por Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República, que “a petição inicial aponta inconstitucionalidade por ausência de critérios definidos com relação à ocupação do imóvel objeto de regularização”. Afirma que a norma “não estipula lapso temporal mínimo para caracterização da área como núcleo urbano informal consolidado, tampouco define o tamanho máximo de cada área a ser alienada”.

Segundo a Procuradora-Geral, os critérios legais são conceitos jurídicos indeterminados: “de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação”, ‘natureza das edificações’, ‘localização das vias de circulação e a presença de equipamentos

públicos’, ‘outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município’, ‘destinação urbana’”.

A jurista registra que:

A concessão especial de uso para fins de moradia depende da demonstração de posse do imóvel público com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptos para a utilização para moradia da família (MPv 2.220/2001, art. 1º). A usucapião especial urbana, prevista no art. 183 da Constituição, também estabelece esses requisitos.

Segundo Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República, em sua manifestação, aduz que não se verifica justificativa razoável para que o instituto da legitimação fundiária esteja isento de critérios definidos, relacionados ao tempo, ao modo e à área da ocupação. O vácuo da norma poderá resultar em concentração de imóveis e na formalização de ocupações que não cumprem a função social da propriedade, em descompasso com a ordem constitucional. A destinação de terras públicas a particulares pauta-se pelo interesse público, que deve se orientar pelos princípios da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade.

A Procuradora-Geral da República relata que o instituto é incompatível com o sistema constitucional de proteção da propriedade, pois criou-se um novo modo de aquisição originária de propriedade, distinto da desapropriação e do usucapião.

No que se refere à REURB-S, ela ressalta que admite-se a legitimação fundiária sobre imóveis públicos e particulares; e que a Constituição veda o usucapião de imóveis públicos. Quanto aos imóveis privados, comenta que “aditem-se o usucapião, desde que atendidos os requisitos constitucionais, e a desapropriação, ocorrida por meio de pagamento de indenização, além do preenchimento de determinadas condições”. E destaca que o art. 5-XXIV da Constituição é expresso sobre a necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Dessa forma, segundo a Procuradora-Geral, “não pode o legislador ordinário, a pretexto de criação de novo modo de aquisição originária

de propriedade, estabelecer instituto que desvia das normas do sistema constitucional de proteção da propriedade pública e privada”.

E manifesta que a legitimação fundiária deve respeitar os parâmetros constitucionais sobre a matéria e que a “possibilidade de distribuição de terras públicas sem o preenchimento de requisitos mínimos acerca da ocupação e a ausência de previsão de indenização da legitimação fundiária sobre áreas privadas afrontam diretamente a Constituição”.

Ademais, conforme relata, “o requerente indica também afronta à isonomia pelo art. 23, §1º, da Lei 13.465/2017, que estabelece requisitos a serem seguidos apenas pelos interessados na REURB-S, sem justificativa razoável para tal distinção”. E interpreta a norma, registrando que ela “permite acesso à política pública de regularização fundiária urbana com mais facilidade à população de média e alta renda, impondo restrições à população com maior necessidade, o que se afigura contrário ao princípio da isonomia”.

Nesse momento, fundamenta aduzindo que é certo que os beneficiários da REURB-E adquirem direito real onerosamente, o que não se aplica aos destinatários da REURB-S (arts. 16 e 17). Comenta que, por meio da política pública de regularização fundiária urbana, a destinação de terras públicas deve ser guiada pela ordem constitucional, pelo objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais, direito à moradia e função social da propriedade.

Raquel Elias Ferreira Dodge diz que a “facilitação do acesso à propriedade por quem tem condições financeiras, no contexto de política pública destinada à regularização fundiária, estimulará ocupações irregulares, a grilagem de terras e a especulação imobiliária”.

Conclui afirmando que os requisitos definidos pelo art. 23-§1º possuem razoabilidade, por visarem a privilegiar aqueles que ainda não foram beneficiados por

programa de regularização ou não possuem imóvel. E justifica relatando que a exigência desses requisitos, apenas para a regularização fundiária de interesse social, dispensando-os no caso de população que não seja caracterizada como baixa renda, não se afigura compatível com a ordem constitucional. “Previsão desse teor contribuirá para a concentração de propriedade, em descompasso com a própria finalidade da política pública”.

Rebatendo as alegações do propositor da ADI nº 5.883 e também da PGR, nos termos da manifestação da AGU, com a qual se concorda, sendo de sustentação do autor que as disposições questionadas da Lei nº 13.465/2017 invadiriam as competências normativas e executivas conferidas pela Carta Republicana aos Municípios; salientou-se que:

Os instrumentos previstos pela Lei nº 13.465/2017, dentre os quais a regularização fundiária em áreas urbanas, **em momento algum** desconsideram, negligenciam ou ultrapassam a autonomia dos Municípios na definição do planejamento urbano em seus territórios. Na verdade, a autoridade municipal tem o papel de liderar o encaminhamento dos projetos de regularização fundiária, fazendo-o por meio das normas gerais constantes da legislação nacional, aprovada com respaldo na competência prevista no artigo 23, inciso IX, da Lei Maior (grifos nossos).

Ademais,

A Lei nº 13.465/2017 representa uma alternativa legal para que os Municípios com baixa capacidade de administração fundiária possam organizar o seu planejamento urbano, mediante a integração de núcleos que se consolidaram em seu território à margem de qualquer formalização legal.

Nesse sentido, a possibilidade de reconhecimento formal de núcleos urbanos consolidados, ainda que precariamente instalados em áreas situadas em perímetro rural, presta-se a aperfeiçoar o instituto da regularização fundiária, tomando-o mais acessível aos Municípios com menor capacidade de gestão.

Ao permitir que a definição legal de núcleo urbano fosse estendida a certos imóveis rurais (artigo 11, inciso I e § 6º, da Lei nº 13.465/2017) e, ainda, que Municípios pudessem ser beneficiados por doações ou

concessões de direito real de uso de terras públicas federais mesmo na ausência de legislação urbanística própria (artigo 4º da Lei nº 13.465/2017), a **lei ora atacada** buscou oferecer meios para que situações urbanas informais fossem regularizadas. (grifos nossos).

Conforme relatado, também, o autor alega que a Lei nº 13.465/2017 seria materialmente inconstitucional, uma vez que se dirigiria apenas à titulação de propriedades, descurando-se da proteção ao direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, a AGU se manifesta:

Nos termos da Lei nº 13.465/2017, o instituto da regularização fundiária urbana (REURB) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Em outras palavras, a regularização fundiária objetiva concretizar o direito constitucional à moradia no âmbito dos núcleos urbanos informais (assentamentos clandestinos, irregulares ou cujos ocupantes não possuem título de propriedade, e de difícil reversão).

A adoção desse conjunto de medidas se mostrava extremamente necessária para debelar a informalidade, um problema crônico que se infiltrava nos processos de urbanização ocorridos no Brasil.

[...] Diversamente do sustentado pelo requerente, a Lei nº 13.465/2017 amplia as exigências urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades.

E dando continuidade:

A Lei nº 11.977/2009, nos artigos 61 e 62, já condicionava a regularização fundiária de interesse específico à emissão de licenças urbanística e ambiental e à aprovação, pela autoridade licenciadora, de um projeto de regularização fundiária, que deveria contemplar, entre outros requisitos, "as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei". De sua vez, a Lei nº 13.465/2017 estabelece, de forma mais minuciosa, os requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária, prevendo, ainda, que as obras de infraestrutura urbana e as medidas de compensação urbanística e ambiental devem estar contidas em termo de compromisso.

Dentre outras considerações a AGU conclui, em sua manifestação:

Conclui-se que são improcedentes as assertivas do requerente no sentido de que a lei sob investida conflitaria com a Constituição da República. Em verdade, as alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 representam avanço no que diz respeito à concretização de direitos sociais, uma vez que, aprimorando os mecanismos já previstos na Lei nº 11.977/2009, promovem o acesso à moradia e a redução das desigualdades sociais.

[...]

O mesmo ocorre com a legitimação de posse, prevista no artigo 25 da Lei nº 13.465/2017 16, a qual é implementada por ato do Poder Público, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em direito real de propriedade.

Nessa ADI, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na qualidade de “*amicus curiae*” apresentou manifestação favoravelmente à lei, argumentando que o objetivo da legislação, conforme a Constituição Federal, é garantir a moradia e a dignidade da pessoa humana.

Também concordamos com a manifestação da DP/SP, em defesa a Lei da REURB e da legitimação fundiária. Como dito pela Defensoria, adotando um parâmetro de aferição de constitucionalidade específico, qual seja, o direito social e fundamental à moradia, previsto no art. 6º da CF/88, compreendido em seu sentido objetivo, do qual se extraem importantes desdobramentos, dentre os quais a eficácia irradiante e os deveres de proteção, e que permitem a defesa de um modelo constitucional de regularização fundiária urbana.

Nesse sentido, veja-se parte da interpretação de alguns preceitos, por meio de sua defesa:

A regularização fundiária urbana, enquanto diretriz e instrumento da política urbana (Estatuto da Cidade, arts. 2.º, XIV; 4.º, V, q), é um importante meio de implementação do direito à moradia, sendo dele, em nossa opinião, indissociável – seja pelo prisma ontológico, teleológico, axiológico ou ético. Íntimo ao axioma-maior da dignidade da pessoa humana, o direito fundamental à moradia também revela-se, em nossa ordem constitucional, como um elemento consensuado da noção de mínimo existencial e valor importante de todo o sistema jurídico

(agregando, desta feita, além da sua dimensão subjetiva, uma perspectiva objetiva). O direito à moradia, com efeito, está vinculado a um círculo significativo qualificativo, ou seja, a adequação. Nem todo assentamento humano é adequado. Há elementos adjetivos que devem ser considerados, como a segurança jurídica da posse (cujo reverso é identificado como uma grave violação de direitos humanos: são os despejos forçados), os custos, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação social. Esse bloco significativo foi incorporado pela ordem constitucional brasileira, seja pela cláusula de abertura material prevista no art. 5.º, § 2.º, seja pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, que rege o Brasil em suas relações internacionais, conforme art. 4.º, inc. I. Esse conceito é aquele que mais se afina ao axioma-nuclear da dignidade da pessoa humana e aos objetivos perseguidos pela República Federativa do Brasil.

Dando continuidade, a defesa explana que:

A regularização fundiária, por conseguinte, é diretriz e instrumento da política urbana, constituindo-se, assim, norma geral de direito urbanístico (Estatuto da Cidade, arts. 2.º, XIV e 4.º, inc. V, alínea q). De uma ou de outra forma, além de norma geral de direito urbanístico, por encontrar sede no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária apresenta natureza de norma de ordem pública e de interesse social (Estatuto da Cidade, art. 1.º, parágrafo 1.º), de observância cogente pelos entes federativos. A despeito disso, o Estatuto da Cidade não conferiu densidade normativa ao instituto da regularização fundiária, como fez com outros institutos. Coube à legislação urbanística complementar esta tarefa

E concluem:

Diante de todo o exposto, não declarada a inconstitucionalidade in totum da legislação nos termos do pedido e da argumentação do instituto-requerente, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tal como na esteira do que argumentam Victor Pinto e Mariana Mencion no que tange ao art. 11, inciso I, da Lei 13.465/2017, que também se atribua interpretação conforme ao disposto no § 2.º do art. 18 da mesma lei, para declarar a obrigatoriedade do Poder Público, nos termos da legislação municipal, de reconhecer o núcleo urbano informal em processo de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) como zona especial de interesse social (ZEIS), como forma de integrá-lo ao zoneamento de uso e ocupação do solo e do planejamento urbano, preservando-se, assim, a constitucionalidade do dispositivo.

Especificamente quanto à legitimação fundiária, dispõe a manifestação da Defensoria Pública que:

Defendemos a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária como instrumento para a regularização fundiária urbana e interesse social de núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição da República e, em especial do disposto no § 3.º do art. 183 da Constituição da República.

A Defensoria Pública se manifesta pela inconstitucionalidade de todas as flexibilizações urbanísticas previstas na Lei 13.465/2017 em favor de núcleos urbanos informais que sejam objeto de regularização fundiária de interesse específico (a contrario sensu, não elegíveis para a regularização fundiária de interesse social), diante da ausência de interesse público subjacente. Em consequência, requer seja reconhecida a inconstitucionalidade da hipótese de cabimento da legitimação fundiária como instrumento de regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), pelos motivos e argumentos salientados pelo instituto-autor em sua exordial.

E concluem:

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo se manifesta pela preservação do instituto da legitimação fundiária, atribuindo interpretação conforme ao disposto ao art. 23, caput, Lei 13.465/2017, para permitir a aplicação do instrumento apenas à regularização fundiária urbana de núcleos informais situados em área pública, compatibilizando-se, assim, dois dispositivos constitucionais, quais sejam, o art. 6.º (previsão do direito à moradia como direito fundamental) e o art. 183, § 3.º (proteção do patrimônio público).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, habilitada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883, se manifesta pela preservação parcial da Lei 13.465/2017, atribuídas as interpretações conforme a Constituição da República sugeridas neste memorial. Pugna, ainda, pela realização de audiência pública e mantém-se à disposição para colaborar com esta augusta Corte.

Verifica-se que a intenção da Defensoria Pública foi a de permitir a interpretação de alguns preceitos conforme a Constituição, preservando-lhes a validade e vertendo a legislação impugnada à promoção e à proteção dos direitos e interesses do grupo populacional urbano mais precarizado e expostos a fatores de vulneração.

4.3 Direito de Laje

O direito real de laje também é considerado outra inovação trazida pela Lei nº 13.465/2017. A lei, como se sabe, acrescentou o art. 1.510-A ao CC que lista as espécies de direito real, incluindo a laje como esse direito. Nesse sentido, a lei “permite titulações diferentes para proprietários de patamares diferentes de um imóvel. Isso significa, pois, que podem coexistir direitos separados para cada laje de uma construção” (LAGE; MARQUES, 2021, n.p.).

De acordo com o art. 1510-A: “O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”.

E expressa em seus parágrafos:

§ 1º O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos.

§ 2º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário do imóvel original.

§ 3º Consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, qualquer que seja o seu uso, devendo ser aberta matrícula própria para cada uma das referidas unidades.

§ 4º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 5º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares, não podendo o adquirente instituir sobrelevações sucessivas, observadas as posturas previstas em legislação local.

§ 6º A instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às edificações ou aos conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou

não, nos termos deste Código Civil e da legislação específica de condomínios.

§ 8º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.” (NR)

Verifica-se, no entanto, que o direito real de laje é conceituado como nova modalidade de propriedade, na qual o titular que a adquire torna-se proprietário de unidade autônoma de construção erigida sobre acessão alheia, sem implicar situação de condomínio tradicional ou edifício (VENOSA, 2017).

O autor, dando continuidade à interpretação da lei, comenta que o direito de laje fica a meio caminho entre a superfície e a propriedade plena; e tem a competência de solucionar uma situação irregular que afeta a população de baixa renda, porém, os defeitos de imprecisão da redação e dos conceitos utilizados, dificulta a tarefa da doutrina e dos tribunais.

Nesse sentido, Laje e Marques (2021) concordam com Venosa (2017), ao afirmarem que:

O proprietário de uma casa pode, por exemplo, alienar, alugar, ou constituir outros gravames sobre a laje dessa casa, ou sobre o seu subsolo, separadamente, e assim por diante. Passa a não mais haver a necessidade de se considerar uma unicidade imobiliária para toda a construção. Podem, inclusive, em se tratando de direito real, haver matrículas autônomas para a laje e o restante da construção.

Venosa (2017, n.p.), ao examinar o direito real de laje, diz que a doutrina “leva à enganosa equiparação ao direito real de superfície, na modalidade de sobrelevação (direito real de superfície sobre superfície, ou superfície em segundo grau)”. E ressalta que somente confere ao seu titular “direito próximo ao da propriedade plena sobre a segunda construção, tanto assim que os §§ 3º e 5º preveem o descerramento de matrícula própria para a unidade autônoma, o que não se admite no direito real de superfície”.

Concorda-se com o autor citado, uma vez que não se duvida que o novo direito real de laje tem a função de regularizar essas situações de irregularidade, voltado à população de baixa renda, que levantou construções sobre construções, com titularidades distintas, tornando-se realmente um novo direito real, mais próximo à propriedade própria, do que à superfície. Porém, conforme denota Venosa (2017), não há direito ao titular da laje “sobre fração ideal de terreno onde se assentam as duas construções. O terreno pertence com exclusividade ao proprietário do primeiro pavimento e concedente do direito real de laje”.

Importante destacar, aqui, o que é advertido por Tartuce (2017, n.p.):

Não se trata de uma “propriedade” sobre a laje, eis que, se de propriedade se tratasse, o direito exercido seria “na coisa própria” e abrangeria o próprio solo, o que não se dá na hipótese vertente.

Até porque este novo direito real somente será admitido “quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos” (§ 1º), não se confundido, ademais, com o condomínio edilício, pois, neste caso, coexistem propriedades plenas em plano horizontal, com direito à fração ideal do solo e das áreas comuns

Importante destacar, como aduz Di Pietro (2002), que, no CC, o direito de superfície é um instrumento destinado a atender a interesses e necessidades privados; as regras têm caráter geral (art. 1.377), prevalecendo disposições de lei especial na hipótese de instituição do direito de superfície pelo poder público.

Di Pietro (2002) também ressalta que, diante do Enunciado 250 da III Jornada de Direito Civil, admite-se a constituição do direito de superfície por cisão, ou seja, a doutrina majoritária se posiciona no sentido de que o direito de superfície somente pode ser constituído tendo como objeto um terreno; e comenta que há opiniões no sentido de que é possível existir esta figura jurídica em terreno já construído, como no direito alemão, suíço e português. É o que se chama de direito de superfície por cisão, ou seja, já tendo construção erguida no terreno.

A autora traz algumas outras considerações importantes ao afirmar que como o superficiário também tem poder de disposição, ele pode gravar com algum ônus real ou dar em garantia a superfície, como contratar servidão (como imóvel dominante ou serviente, nesse caso desde que respeitado o prazo de duração da superfície); usufruto, uso, habitação, hipoteca, alienação fiduciária. Nesse sentido, comenta que é possível instituir hipoteca ou alienação fiduciária sobre a propriedade do fundeiro, independentemente da propriedade superficiária, assim como se admite a oneração da propriedade superficiária sem atingir a propriedade do fundeiro. A constituição da hipoteca sobre a propriedade do fundeiro não alcançará a construção ou a plantação objeto da superfície anteriormente constituída, derogando, assim, o art. 1.474 do CC. A hipoteca não abrangerá todas as acessões e melhoramentos do imóvel (DI PIETRO, 2002).

Di Pietro (2002), também faz uma observação, dizendo que a superfície, sem a natureza de direito real, é incompreensível, e se confundiria com o arrendamento que é modalidade contratual, um direito obrigacional, que prevê pagamento em prestações periódicas, podendo ter opção de compra ao final do contrato.

São requisitos para tal instituição, em observância dos municípios: existência de construções sobrepostas, cujos direitos são de titularidades distintas; a inexistência de áreas comuns entre as duas construções, com acessos independentes entre si; aprovação das duas construções, em observância às normas administrativas; a irregularidade formal das construções sobrepostas, cuja solução é a instituição do direito real de laje (VENOSA, 2017).

A constituição do direito real de laje, segundo o autor, pode ocorrer mediante diversas modalidades: mediante celebração de negócio jurídico intervivos levado ao Oficial de Registro de Imóveis; ser criado por negócio jurídico causa mortis, mediante testamento, no qual o testador atribua a primeira construção a um legatário, e a segunda construção, sobreposta, em favor de outro legatário; mediante usucapião, em diversas modalidades: extraordinária, ordinária, especial urbana, ou mesmo entre ex-

cônjuges ou companheiros; bem como mediante sentença judicial, útil nas ações de família, como a partilha judicial em divórcio.

Cabe aqui uma observação trazida por Di Pietro (2002). Conforme aduz a autora, alguns entendiam que o direito de laje era dispensável, porque havia a possibilidade de instituir superfície por sobrelevação, porém essa possibilidade não era pacífica. A grande diferença, segundo a autora, é que a superfície é construída sobre o solo, diretamente; a laje é instituída sobre uma laje, sobre uma construção e instituída de forma perpétua, ou seja, é criada para durar para sempre. A laje tem matrícula autônoma, é instituída sobre o espaço aéreo ou sobre o subsolo da construção-base.

Segundo a interpretação de Venosa (2017), o direito real de laje tem por objeto construções erigidas sobre acessão alheia, onde o autorizador/concedente deve ser proprietário do terreno e da acessão, para que possa instituir direito real de laje em favor de terceiro. O segundo objeto são os imóveis públicos ou particulares. E o terceiro objeto são as edificações.

Em relação ao primeiro objeto, construções erigidas sobre acessão alheia, Venosa (2017, n.p.) aduz que a lei não menciona o número de pavimentos.

No que diz respeito ao segundo objeto, o autor comenta que as construções, tanto nos imóveis públicos ou particulares, devem ocorrer em planos verticais, ou seja, “uma (laje) sobre a outra (original)”, não sendo autorizada “a utilização do instituto para situações conhecidas como condomínios deitados, consistentes de conjuntos de casas sem sobreposição de umas sobre as outras”.

E quanto ao terceiro objeto – as edificações – não são permitidas que se estendam sobre outros imóveis vizinhos, pertencentes a proprietários diversos do imóvel original.

Vale destacar o que Venosa (2017, n.p.) apresenta como preocupações em relação ao direito de laje constituído no ordenamento jurídico brasileiro. Primeiramente, o autor comenta que o direito de laje representa a falência do sistema habitacional brasileiro. Em segundo, relata que o legislador prefere criar esse direito ao invés de “tentar resolver a problemática habitacional das centenas de comunidades ou favelas que polvilham no país”. Nesse sentido, “cria-se uma nova modalidade de condomínio, permitindo que outro titular utilize e seja proprietário do pavimento superior ou em subsolo de uma construção, surgindo o direito de laje”.

Nesse sentido, Venosa (2017) diz que espera que “a instituição desse insólito direito real de laje atinja bons resultados. E que o legislador se preocupe também em resolver por outras formas mais apropriadas e eficientes o vasto problema habitacional brasileiro”.

Na mesma esteira, Tartuce (2017) relata que “o legislador, com este novo diploma, certamente não mudará a dura realidade habitacional brasileira que está a exigir políticas públicas mais abrangentes e efetivas, a serem desempenhadas a médio e longo prazos”. E finaliza, com propriedade, aduzindo sobre a realidade brasileira, fazendo relação com o princípio da dignidade da pessoa humana:

A despeito de tudo isso, temos que a disciplina normativa de uma realidade brasileiríssima como esta confere, ao menos, dignidade legal a milhares de famílias que, até então, viviam em uma espécie de vácuo normativo habitacional.

Mas, para além de uma abstrata “dignidade legal”, o que essas famílias anseiam é pela projeção social e “em concreto” do princípio maior da dignidade da pessoa humana.

E, para tanto, leis não bastam.

Contudo, o que foi exposto, acredita-se que a interpretação da lei deve se dar de forma ampla e consciente, levando-se em consideração o caráter social apreciados pela norma, bem como a necessidade da regularização fundiária dos imóveis irregulares ocupados pelos cidadãos de baixa renda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de Mestrado envolveu o estudo do novo regime jurídico da política pública de regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017, principalmente aqueles ocupados pela população de baixa renda.

No decorrer da pesquisa foram analisados os instrumentos para regularização fundiária trazidos (ou renovados) pela Lei, com viés na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, correlacionando o direito à moradia ao direito à propriedade.

Para tanto, foram delineados o histórico, a autonomia e as competências constitucionais do Direito Urbanístico brasileiro, a fim de compreender a política urbana constitucional, a interconexão dos direitos de moradia e de propriedade e os instrumentos constitucionais de regularização fundiária no Brasil.

Utilizou-se autores renomados da área, bem como documentos legislativos, trazendo o conceito propriamente dito de regularização fundiária, identificando suas modalidades, os passos para a sua implantação, os instrumentos constitucionais, bem como os limites para implementação, consequências, benefícios e críticas.

Também foi explanada a atuação das serventias extrajudiciais na concretização da regularização fundiária, além de identificar os instrumentos específicos da nova regularização fundiária urbana, como a legitimação de posse, a legitimação fundiária e o direito de laje.

Com isso, compreendeu-se, também, as consequências da não regularização fundiária, bem como os benefícios que sua concretização traz aos participantes da regularização e os efeitos a toda sociedade. Analisou-se, também, as considerações contidas no Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, relativo aos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro, apresentando, por meio das

informações contidas no site do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), a consulta realizada sobre a Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo.

Diante disso, constatou-se, conforme a análise de Paola Macedo, em relação a regularização titular pretendida pela usucapião, que, realmente, não há melhora da qualidade da infraestrutura do local nem preocupação com áreas de riscos, problemas sanitários, ou danos ambientais com as novas medidas, sendo essa análise urbanística não realizada no pedidos de usucapião.

Nesse sentido, essa medida não resolve a questão de maneira global e ordenada, sendo apenas um remédio paliativo e individualizado de um problema multifacetado. A própria Lei nº 6.766/79, ainda em vigor, prevê um mecanismo de regularização em que o Município poderá terminar as obras de infraestrutura e levantar os valores depositados pelos adquirentes dos lotes perante o Registro de Imóveis.

Contudo, a reestruturação do direito de propriedade, entendido como direito fundamental e sua ligação indissociável com o direito social de moradia, além de intentar pela recuperação, proteção e preservação do meio social é o novo espírito que se tem repensado as cidades. Pois, com o título registrado, as pessoas têm, legalmente, o direito de propriedade e podem usufruir de todos os atributos dela. É o reconhecimento prático, do ordenamento jurídico do direito fundamental à propriedade privada.

Não se trata, a regularização fundiária urbana de núcleos consolidados, com efeito, de faculdade do Poder Público, mas de verdadeiro dever. Não deve o Poder Público, inadimplindo o seu dever de assegurar o direito à moradia da população vulnerável, violar os direitos fundamentais e humanos dessas pessoas, despejando-as sem qualquer tipo de atendimento habitacional.

Quanto às críticas, seja em relação a transformação da terra em capital, seja em relação a teoria de que a titulação formal extirparia a pobreza na América Latina, ou seja em relação às políticas públicas que priorizam a vontade do mercado em detrimento da vontade da população, podem e devem ser rebatidas quando o assunto debatido é a política pública de regularização fundiária.

A regularização pressupõe a existência de um núcleo consolidado informal que ali se fixou por diversos motivos, dentre eles a segregação das minorias nas periferias urbanas. Mas está se tratando de um problema existente, posto, faticamente palpável. São locais em que a posse é efetivamente exercida por pessoas que dependem daquele núcleo urbano para sobreviver.

Não há, portanto, sequer a presença massiva do mercado em tais regiões. E titulá-los, apenas, não resolverá o problema. E regularizar urbanisticamente o núcleo, sem dar a segurança jurídica para aqueles que ali moram também não é a solução adequada.

Dessa forma, se se conjugar os objetivos trazidos pela Lei 13.465/17, presentes no art. 10 acima descrito, principalmente os objetivos dos incisos II, III, VIII e IX teremos uma política pública efetiva que prioriza a vontade da sociedade, principalmente dos habitantes do núcleo que será regularizado.

Há que se perceber que o intuito da lei, e da própria política pública de regularização fundiária urbana, principalmente de núcleos ocupados por pessoas de baixa renda, possui um caráter social e garantista maior que os anseios mercadológicos. Por esse motivo, aliás, é que se defender que o processo precisa ser juridicamente pensado, respeitando os objetivos trazidos pela lei e não por objetivos capitalistas e mercadológicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ANDRADE, Teodoro Leandro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Cidade inteligente pensa em meio ambiente e mudanças climáticas. In: JUNIOR, Francisco Jr. (Coord.) et al. **Cidades inteligentes: Uma abordagem humana e sustentável**. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021, n. 12, p. 351 (Série estudos estratégicos). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/cidades_inteligentes.pdf Acesso em: 18 maio 2022.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge. Revisitando o pensamento de Jacques Ellul na sociedade do século XXI. **Scientiæ Zudia**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 425-30, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ss/a/M9TfFzB8yjSRtZGmsf7JGxc/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 2 jun. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, Saraiva, 1990, v. VII.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Relator: Min. Luiz Fux, DJe 06/02/2019, J.1/02/2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863340197/acao-diretadeinconstitucionalidade-adi-5883-df-distrito-federal-0064966-5320181000000> Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores DP/SP.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm Acesso em: 25 maio 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º 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: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm Acesso em: 20 maio 2022.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 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: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm#:~:text=A%20concess%C3%A3o%20de%20uso%20especial,4%20de%20setembro%20de%202001 Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.445%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=Estabelece%20diretrizes%20nacionais%20para%20o,1978%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs

Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 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/l11977.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 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 nº 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm Acesso em: 2 jun. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 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: 18 maio 2022.

_____. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 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: 18 maio 2022.

_____. Ministério das Cidades. **REURB: Regularização Fundiária Urbana** e a Lei nº 13.465, de 2017. (s.d.). Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf Acesso em: 18 maio 2022.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2012. Disponível em:

https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Regularizacao_Fundiaria/cartilha_11977.pdf Acesso em: 18 maio 2022.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, DJ Nr. 213 do dia 01/10/2019. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 3 jun. 2022.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, n. 192/2017/PGR, Sistema Único n.º 374.618/2018, Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República. Brasília, 6 de junho de 2018. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI005883lei13465regularizacaofundiariaurbana.pdf> Acesso em: 3 jun. 2022.

_____. Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição. **Emenda sobre: “Reforma Urbana”** (s.d.). Disponível em:

<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf> Acesso em: 18 maio 2022.

_____. **Resolução CONAMA nº 369 de 28/03/2006**. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que

possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080> Acesso em: 18 maio 2022.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Segunda, 03 Setembro 2007 07:08 - Atualizado em Sexta, 06 Novembro 2009 09:59. Disponível em:

<https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf> Acesso em: 18 maio 2022.

CASTELLS, Manuel. A intervenção administrativa nos grandes centros urbanos. **Espaço e Debates**. São Paulo, n. 6, 1982.

CASTRO, José Nilo de. Meio ambiente urbano. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, Belo Horizonte, ano 5, n. 10, p. 145-164, jul./dez. 2012.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade. In: COUTINHO, Ronaldo, BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**. Brasília: Conselho Federal, 2019. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao> Acesso em: 18 maio 2022.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 10, n. 58, jul./ago. 2011.

DE SOTO, Hernando. **El Mistero del Capital**. Lima: El comercio, 2000; The Mystery of Capitalism. New York: Basic Books, 2000.

DIAS, Maria Clara. Direito à cidade: considerações teóricas. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. et al. **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade, comentários à Lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: Direito das Coisas. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 4.

_____. **Código Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

D'OTTAVIANO, Camila; QUAGLIA-SILVA, Sérgio Luis. Regularização fundiária como direito à moradia: qual o caminho? In: BOGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana. **Da Irregularidade fundiária urbana à regularização**: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: EDUC, 2010.

FERNANDES, Edésio. "Constructing the 'right to the city' in Brazil". **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249692229_Constructing_the_Right_To_the_City_in_Brazil Acesso em: 15 maio 2022.

FERRARI, Celso. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. **Transferência do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

GARCIA, José Carlos Cal. **Linhas Mestras da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, n. 4, jul./dez. 2008. Disponível em:
<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48/47> Acesso em: 02 jul. 2022.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438> Acesso em: 1 jun. 2022.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?lang=pt> Acesso em: 18 maio 2022.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

GRANÉR, Staffan. **Hernando de Soto and the mystification of capital**. 19 jan. 2007. Disponível em: <https://www.eurozine.com/hernando-de-soto-and-the-mystification-of-capital/?pdf=> Acesso em: 01 jun. 2022.

GRAZIA, Graciade de. Reforma urbana e o Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão**

democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

GUIMARÃES, Ubirajara. Legitimação de Posse: Regularização Fundiária lei 13.465/17. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://ug.jusbrasil.com.br/artigos/746649750/legitimacao-de-posse> Acesso em: 20 maio 2022.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 626-665, abr. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27143/20439> Acesso em: 17 jan. 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LAGE, Rafael de Oliveira; MARQUES, Thales Estevam Ramalho. **Saiba tudo sobre a REURB e como utilizá-la a seu favor**, 20 maio 2021. Disponível em: [https://lageportilhojardim.com.br/blog/lei13465/#:~:text=Poder%20Legislativo%20Municipal,Modalidades%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20Urbana%20%E2%80%93%20Reurb,espec%C3%ADfico%20\(Reurb%2DE\)](https://lageportilhojardim.com.br/blog/lei13465/#:~:text=Poder%20Legislativo%20Municipal,Modalidades%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20Urbana%20%E2%80%93%20Reurb,espec%C3%ADfico%20(Reurb%2DE)) Acesso em: 18 maio 2022.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral, In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli. **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: YK Editora, 2016.

LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 21, p. 11-32, jul./set. 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2013.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**: Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, abr. 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana> Acesso em: 18 maio 2022.

LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In. LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto (Org). **Inclusão Social e sua Efetivação**. Curitiba: CRV, 2011.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes**: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. (Coleção Direito Imobiliário - Vol. V).

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 18 maio 2022.

_____. Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades **LABHAB**, nov. 2005. Disponível em:

http://www.labhab.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf

Acesso em: 07 jul. 2022.

MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo, t. 03: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade privada**, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MATEUS, Cibele Gralha. Direito à moradia x direito à propriedade: A ponderação como método de solução do conflito. **SEDEP**, 01 jun. 2005. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/> Acesso em: 18 maio 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 2, dez. 2011. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf> Acesso em: 18 maio 2022.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos_milton_a_urbanizacao_brasileira_1993.pdf Acesso em: 12 jul. 2022.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 9, n. 3, p. 527-542, set./dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RNFTcQckWtf9vrg9zPkbZtL/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 18 maio 2022.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **A ordem econômica e financeira e a nova Constituição**. Rio de Janeiro, Aide, 1989.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana**, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Da moradia à propriedade**. 2020. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/wpcontent/uploads/2020/05/Kumpel_Artigo_30_anos_CF_Regularizacao_Fundiaria.pdf Acesso em: 18 maio 2022.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de (Org.). **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 24, n. 51, p. 120-132, jul./dez. 2001. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2002;2000620007> Acesso em: 18 maio 2022.

PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do Direito Urbanístico no Brasil: avaliação histórica. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 3, n. 16, jul./ago. 2004.

PISTOR, Katharina. **The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality**. Princeton University Press, 2019. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691178974/the-code-of-capital> Acesso em: 01 jun. 2022.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4033> Acesso em: 18 maio 2022.

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha. Instrumentos de Política Ambiental Previstos no Estatuto da Cidade. **XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, Belo Horizonte, 2007. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

ROCHA, Debora Cristina de Castro da; DANIEL, Claudinei Gomes. REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos. **Migalhas**, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-seus-aspectos-socioeconomicos> Acesso em: 18 maio 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002725337> Acesso em: 07 jul. 2022.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho. **Mega projetos de impacto urbano e ambiental**: Violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDU, 2015. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/439.pdf> Acesso em: 18 maio 2022.

ROSA, Natália Carvalho da; BARCELLOS, Sérgio Botton. Regularização fundiária e direito à cidade: as transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas (RS). **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 23, e202107, 2021. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6430/5356> Acesso em: 18 maio 2022.

SABINO, Jamilson Lisboa. Legitimação de posse na regularização fundiária urbana: conceito e requisitos. **Migalhas**, 7 de abril de 2022. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/363389/legitimacao-de-posse-na-regularizacao-fundiaria-urbana> Acesso em: 20 maio 2022.

SAEC. Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx> Acesso em: 01 jun. 2022.

SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. SALEME, Edson Ricardo; LEITE, Flavia Piva Almeida; GAIO, Daniel. In: **Direito urbanístico, cidade e alteridade** Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da propriedade urbana como acesso à moradia**. 2022. 306 f. Tese (Doutorado). Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, 2022.

SANTOS, Andrea dos. **Função social da cidade**: por que todos deveriam saber o que é isso? 1mar. 2017. Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/funcao-social-da-cidade-por-que-todos-deveriam-saber-o-que-e/> Acesso em: 02 jul. 2022.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Orgs). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO. União Nacional por Moradia Popular (UNMP). **Cartilha de regularização fundiária de interesse social**. 2020. Disponível em:

https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2021/03/CARTILHA_REURB_WEB-1.pdf

Acesso em: 18 maio 2022.

_____. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo. **Serviços Notariais e de Registro:** informações básicas para melhor utilização dos serviços dos cartórios extrajudiciais. 2012. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/download/corregedoria/pdf/CartilhaExtrajudicial.pdf> Acesso em: 18 maio 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SAULE JR., Nelson; LIMA, Adriana N. V.; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, nov./dez. 2006.

SCHEID, Cintia Maria. **A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia**. 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

SWENSSON NETO, Walter Cruz; SWENSOON, Renato; GRANJA, Alessandra Seino. **Lei de registros públicos anotada**. 4. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

TARTUCE, Flávio. Direito Real de Laje: Primeiras impressões. **JusBrasil**, 2017. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/417476632/direito-real-de-laje-primeiras-impressoes> Acesso em: 20 maio 2022.

_____. **Direito Civil:** direito das coisas. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP** [online], v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/abstract/?lang=pt> Acesso em: 18 maio 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade.

Teoria Social e Sociedade • Lua Nova, 2012, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLR85fKPcL/abstract/?lang=pt> Acesso em: 18 maio 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito real de laje (criado pela lei 13.465 de 2017).

Migalhas, out. 2017. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/267743/direito-real-de-laje--criado-pela-lei-13-465-de-2017> Acesso em: 20 maio 2022.