

MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FOCO NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017**REGULATORY FRAMEWORKS FOR URBAN LAND REGULARIZATION: FOCUS ON LAWS 11,977/2009 AND 13,465/2017**

Almir Mariano de Sousa Junior¹
Daniela de Freitas Lima²

RESUMO

A ausência de ordenamento territorial nas cidades é proveniente da falta de planejamento do uso e ocupação do solo, o que resulta em problemas de ordem social, econômica, infraestrutural, legal, dentre os quais pode-se citar a Irregularidade Fundiária. O objetivo deste trabalho é discutir as principais e mais recentes legislações que tratam da Regularização Fundiária Urbana no Brasil. Para tanto, foram analisadas as semelhanças, diferenças, alterações e incrementos entre as leis 11.977/2009 e 13.465/2017, por meio da interpretação e comparação de suas redações. A lei 13.465/2017 é regulamentada pelo decreto 9.310/2018 e tem como uma das principais inovações, quando confrontada com a Lei 11.977/2009, a instituição do instrumento legitimação fundiária, que reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade. Verifica-se que a lei 13.465/2017 simplifica e reduz custos do processo de Regularização Fundiária ao eliminar procedimentos antes

¹ Graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho, Especialista em Geografia e Gestão Ambiental, Mestrado em Engenharia de Petróleo e Gás Natural e Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo (UFRN). Atualmente é professor Efetivo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, professor do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Diretor Administrativo da Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA-RN e Pró-Reitor Adjunto de Extensão e Cultura da UFERSA. Afiliação: Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/Universidade Federal Rural do Semi-Árido. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3151-3832>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5683392306442410> E-mail: almir.mariano@ufersa.edu.br

² Doutoranda em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. Mestra em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN (2018). Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA (2017). Graduada em Bacharelado em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA (2016). Afiliação: Universidade Federal de Campina Grande/Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/Universidade Federal Rural do Semi-Árido. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2984-7742>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5704765424100500> E-mail: danielafreitas12@hotmail.com

adotados pelos Programas e entidades que utilizaram a lei 11.977/2009 como balizadora, buscando ampliar as práticas de legalização da terra urbana. Logo, considerando os benefícios que a Regularização Fundiária Urbana oferece para a cidade e seus habitantes, há a urgente necessidade da concreta aplicação de seus marcos regulatórios para que se atenuem o panorama irregular urbano atual.

Palavras-Chave: Irregularidade Fundiária. Direito à Cidade. Ordenamento territorial. Legislação urbana. Vulnerabilidade Socioespacial.

ABSTRACT

The lack of territorial ordering in cities comes from the lack of planning for the use and occupation of land, which results in problems of a social, economic, infrastructural, legal order, among which we can mention the Land Irregularity. The objective of this work is to discuss the main and most recent legislation that deal with urban land regularization in Brazil. For this purpose, the similarities, differences, changes and increases contained between laws 11,977/2009 and 13,465/2017 were analyzed, through the interpretation and comparison and of their redactions. Law 13,465/2017 is regulated by decree 9.310/2018 and has as one main innovations, when compared to Law 11,977/2009, the institution of land ownership instrument, which recognizes the original acquisition of real property rights. Law 13,465/2017 simplifies and reduces costs of the land regularization process by eliminating procedures previously adopted by the Programs and entities that used law 11,977/2009 as a beacon, seeking to extend the legalization practices of urban land. Therefore, considering the benefits that urban land regularization offers to the city and its inhabitants, there is an urgent need to concretely apply its regulatory frameworks so as to attenuate the current urban irregular landscape.

Keywords: Land Irregularity. Right to the City. Land use planning. Urban legislation. Socio-spatial Vulnerability.

INTRODUÇÃO

No século XX, impulsionado pela industrialização associada à redução da demanda agrária no campo para os que não tinham mecanização, o cenário urbano-rural do Brasil foi modificado sem que houvesse tempo para planejar e preparar as alterações que ocorreriam, o que desencadeou aglomerados fragmentados, marcados por problemas econômicos, sociais e ambientais. Ou seja, as

idades foram adquirindo forma à medida que aconteciam as demandas de uso e ocupação, sem que houvesse instalação e distribuição equilibradas de elementos urbanos.

A migração da população do campo para cidade a partir de 1930 no Brasil foi motivada pelas oportunidades potenciais que as mudanças políticas ocorridas na época proporcionavam e que pareceram esfaceladas nas últimas décadas do século, quando a segregação espacial ou ambiental traduziram-se na extensão das periferias, na pobreza, na alta densidade de ocupação do solo e na exclusão social (MARICATO, 2003).

Lefebvre (2001) afirma que o processo de industrialização é o que move as transformações da sociedade; ele é o indutor que caracteriza a sociedade moderna e incentiva a urbanização e a realidade social, estando inclusos os problemas de crescimento e planificação, ou seja, a problemática urbana.

Como resultado da ocupação não ordenada, se tornaram evidentes aspectos danosos como déficit habitacional, ilegalidade fundiária, favelização, problemas de mobilidade, saneamento básico, exclusão social e, dessa forma, dificuldade para controlar os problemas existentes, prevenir e solucionar os futuros.

Destaca-se que a Irregularidade Fundiária é um dos elementos potencializadores das disparidades, presente nas cidades em escala global, caracterizando a fragmentação espacial existente: enquanto os que possuem poder aquisitivo elevado dispõem de uma ampla estruturação jurídica, ambiental e social, aqueles do grupo social mais fragilizado vivenciam a insegurança jurídica, social e, muitas vezes ambiental, da moradia ao habitar localidades sem registro cartorário.

Quando existe um panorama de desigualdade social no habitar, sua manifestação é demonstrada na ocupação não planejada de áreas inapropriadas, marcada por debilidades ambientais (uso de áreas ambientalmente protegidas e provável risco da edificação), legais (restrição à construção) e socioeconômicas (a população ocupante, na maioria dos casos, é pobre e integrante do processo de exclusão social) (PAVEZ; FREITAS; DIAS, 2019).

Dessa forma, indaga-se: quais os principais marcos regulatórios da Regularização Fundiária Urbana no Brasil?

O objetivo deste trabalho é discutir as principais e mais recentes legislações que tratam da Regularização Fundiária Urbana no Brasil. Para tanto, realizou-se a análise das leis 11.977/2009 e 13.465/2017 (incluindo o do Decreto 9.310/2018), de modo que fossem identificadas as semelhanças, diferenças, alterações e incrementos contidos nestes instrumentos.

O estudo ocorreu à luz da interpretação e comparação das redações inerentes à regularização fundiária urbana presentes nestes marcos legais, o que permitiu constatar os direcionamentos que permaneceram com as mesmas configurações e os fatores que foram modificados entre as legislações de 2009 e 2017 (abrangendo o detalhamento contido no Decreto 9.310/2018).

A discussão ocorrerá em duas seções: irregularidade fundiária urbana como agente característico das cidades, em que se apresentará o panorama de irregularidade fundiária no Brasil, suas causas e consequências; legislação aplicada ao ordenamento territorial, na qual serão abordados os marcos jurídicos associados à Regularização Fundiária Urbana: leis 11.977/2009, 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018.

IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA: AGENTE CARACTERÍSTICO DAS CIDADES

A ilegalidade das ocupações é uma característica de todos os países, e atinge maiores patamares em Estados com ampla desigualdade socioeconômica, como é o caso do Brasil, fato que implica em inúmeros impactos sociais, dentre os quais estão a baixa qualidade de vida dos moradores, a insuficiência de serviços e bens públicos e privados, a insegurança à propriedade e à posse, a acentuação dos problemas ambientais (REIS; OLIVEIRA, 2017).

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat, 2016) enfatiza a universalidade dos assentamentos informais e destaca que a continuidade deste cenário sinaliza a manutenção da pobreza, das desigualdades e da distorção dos mercados de terra, ressaltando que as pessoas que vivem em assentamentos informais são vulneráveis espacial, social e economicamente.

No Brasil, a irregularidade das terras é originária do processo formativo do Estado e do seu território, conforme exposto pelo Ministério das Cidades (2009), na obra Regularização Fundiária Urbana no Brasil. Dessa forma, a irregularidade fundiária pode ser tida como uma materialização da disparidade social que acomete as cidades brasileiras.

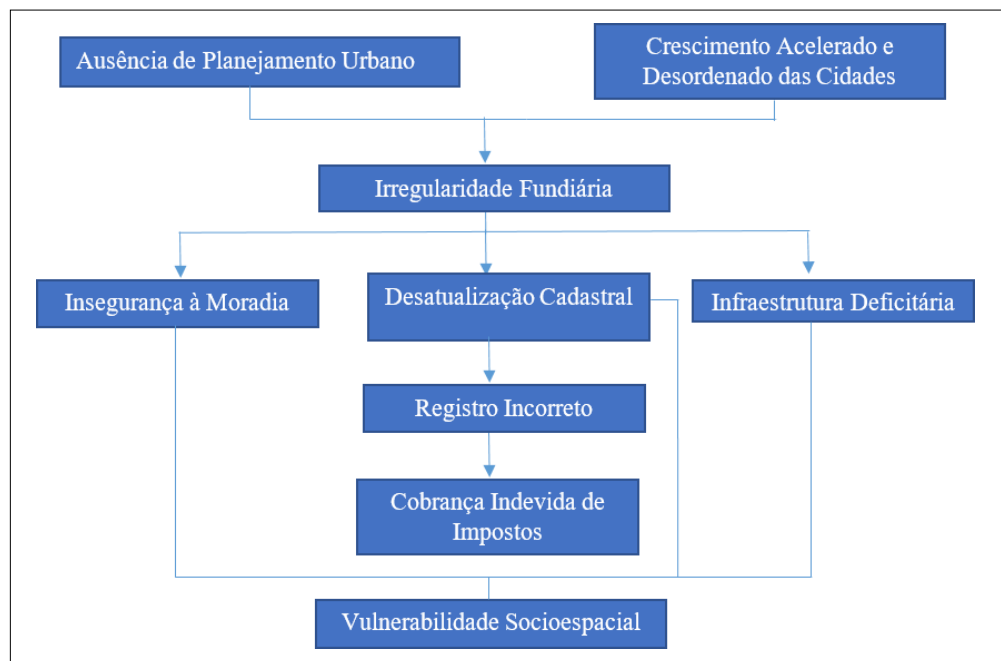
O elevado processo migratório campo-cidade que manifestou-se em uma modificação demográfica do Brasil de 10% da população urbana no final do século XIX para aproximadamente 80% no final do século XX, revela que grande massa populacional se estabeleceu nas cidades de forma autônoma, o que indica que a ocupação ilegal de terras brasileiras é inerente a este fenômeno (MARICATO, 2003).

Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), emitido pelo IPEA (2016), aborda que a acelerada urbanização brasileira teve como desdobramentos loteamentos irregulares periféricos e vazios urbanos em áreas urbanizadas, que desencadearam inúmeras problemáticas, dentre as quais estão a segregação e a fragmentação socioespacial. Este documento discorre que a produção informal de moradias precárias no Brasil é proveniente da associação da baixa oferta de soluções habitacionais para as camadas populares, do alto custo da terra urbanizada e do baixo poderio financeiro das famílias.

Entre 1940 e 1970, a população urbana do Brasil foi de 12,9 milhões para 52 milhões de habitantes, período no qual uma massa de migrantes, sem acesso ao mercado formal e políticas públicas urbanas, instalou-se como foi possível, formando uma mão de obra farta e barata, o que culminou em gigantescas periferias ilegais e prejudiciais à vida dos trabalhadores e ao meio ambiente (MARICATO; COLOSSO; COMARÚ, 2018).

Lima e Sousa Junior (2020) expressam, de forma resumida, as razões e os efeitos da irregularidade fundiária por meio da Figura 01.

Figura 01 – Causas e Consequências da Irregularidade Fundiária.



Fonte: Lima e Sousa Junior, 2020. Adaptada.

O planejamento urbano adequado não acompanhou a expansão urbana brasileira, o que acarretou impactos danosos mais significativos para as camadas populares, dentre os quais está a irregularidade fundiária, que ocasiona insegurança à moradia e aos habitantes (população sujeita a desapropriações) e reduz as possibilidades de infraestrutura adequada (há destinação limitada de recursos urbanos porque áreas irregulares não fazem parte do contexto formal da cidade; existe impedimento de acesso ao crédito imobiliário; são presentes riscos de desmoronamentos em muitos casos e ascensão de doenças decorrentes da ausência de serviços básicos) (LIMA; SOUSA JUNIOR, 2020).

Para Lima e Sousa Junior (2020), associados à irregularidade estão a desatualização cadastral dos municípios e o registro incorreto dos lotes, que desencadeiam outros problemas como a cobrança indevida de impostos, invasão de áreas ou redução formal da extensão ocupada; e todo o conjunto de suscetibilidades promovido pela irregularidade fundiária resulta em vulnerabilidade socioespacial.

Penna e Ferreira (2014) conceituam vulnerabilidade socioespacial como um risco social, que abrange alta precariedade (ou falta) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestrutura, que causam prejuízos às comunidades mais pobres e, pode ou não está associada a fragilidades ambientais.

Ressalta-se que a irregularidade fundiária, embora gere consequências e números mais expressivos para a população com padrões de renda mais baixos, também está presente em ambientes ocupados pelos grupos sociais com maiores condições financeiras; o que muda são as finalidades: as camadas populares estão submetidas a este contexto por inexistência de melhores alternativas e os estratos de maior poderio visam o lucro.

Além da irregularidade fundiária de áreas pobres, muitas outras localidades altamente valorizadas na cidade podem ser assim consideradas, uma vez que infringem restrições de uso e ocupação do solo, sendo diferenciadas pelos interesses de valorização econômica dos grupos a elas atrelados (DIAS *et al.*, 2014). Para estas autoras, atos legais são mais maleáveis para a esse tipo de irregularidade e a legalização posterior para essas áreas é facilitada, face à influência cartorária, política e judicial financiada pelos lucros advindos da própria situação irregular.

Santos *et al.* (2017) elencam que em épocas de grandes eventos, que trazem consigo a implantação de infraestrutura, considerável parcela de áreas informais é explorada por agentes privados que aproveitam os baixos preços de mercado desses espaços para posterior revenda de forma especulativa. Relatam ainda, que a informalidade pode ser instaurada pela população de renda mais

alta porque seu patrimônio é pouco fiscalizado, as legislações são flexibilizadas para a ocupação de áreas protegidas e há uma rara reintegração de posse associada a este grupo.

O Ministério das Cidades (2014), aferiu, considerando domicílios com logradouros não identificados do censo demográfico de 2010, que o quantitativo de domicílios urbanos irregulares no Brasil é de aproximadamente 18 milhões, o correspondente a 31,7% do total, sendo 12 milhões destes ocupados por famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo.

Não existem dados oficiais acerca o quantitativo de áreas irregulares, havendo estimativa que estas podem representar até 50% dos imóveis urbanos brasileiros, o que sugere que este fator impacta diretamente no ordenamento, planejamento e progresso dos municípios.

No entanto, há estudos acerca de aglomerados subnormais, que são conceituados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), em nota técnica de Aglomerados Subnormais 2019, como ocupações irregulares em terrenos públicos ou privados alheios para fins de habitação em áreas urbanas, qualificados, de forma geral, por um “padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação”.

O IBGE (2013), em publicação acerca de informações territoriais de aglomerados subnormais obtidas no Censo de 2010, catalogou 6.329 aglomerados deste tipo no Brasil, o equivalente a aproximadamente 5% do total de setores censitários utilizados para coleta de dados deste órgão (15.868, dos 317.000 setores censitários, são aglomerados subnormais), contabilizando 3.224.529 domicílios particulares permanentes ocupados nesta categoria. Neste levantamento (IBGE, 2013), as regiões mais acometidas por essas áreas eram Sudeste e Nordeste, com a primeira detendo 49,8% e a segunda compreendendo 28,7% desses domicílios.

Em 2020, mapeamento preliminar de aglomerados subnormais, executado pelo IBGE utilizando atualizações até dezembro de 2019, com o intuito de fornecer informações para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Sars-CoV-2), mostra um horizonte de 13.151 aglomerados subnormais, compostos por 5.127.747 domicílios, distribuídos em 734 municípios (IBGE, 2020). O quantitativo não permite uma comparação porque será validado em recenseamento, mas se ratificado, demonstrará um acréscimo de mais de 100% no quadro de aglomerados subnormais, em relação aos números de 2013.

Este cenário é preocupante, tendo em vista que esses aglomerados são marcados por fragilidades, pois conforme afirma o IBGE (2020), essas áreas são habitadas por populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia bastantes precárias.

Em se tratando das Regiões com o maior número de domicílios em aglomerados categorizados como subnormais, as Regiões Sudeste e Nordeste, continuam liderando o ranking, com 2.321.963 (45,3% do total) e 1.459.486 (28,5% do conjunto) domicílios, respectivamente (IBGE, 2020). Os resultados da análise preliminar desta pesquisa para estes aglomerados (IBGE, 2020) retratam a vulnerabilidade explícita na precariedade de serviços básicos e infraestrutura, e na densa e desordenada ocupação, que desfavorece o isolamento social e o acesso de ambulâncias em tempos de pandemia.

Fernandes (2011) discorre que as habitações em assentamentos informais proporcionam para seus residentes a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. Além disso, para este pesquisador, essa informalidade é proveniente de vários fatores: baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho social e sistema jurídico falho.

Tendo em vista que a ocupação de áreas irregulares se torna viável majoritariamente para aqueles que não podem adquirir áreas valorizadas pela infraestrutura existente, o problema fundiário se agrava e se expande para outras perspectivas: social, urbanística, econômica, jurídica. O Ministério das Cidades (2013) aponta que a dimensão jurídica refere-se à irregularidade dominial, na qual ocorre a inexistência de título que assegure a posse; a urbanística e a ambiental estão associadas aos assentamentos sem licenciamento, em desacordo com a legislação urbana e ambiental; e a social está voltada para o direito à cidade, especialmente nas ocupações de baixa renda.

Neste sentido, é contundente entender que a habitação abrange um ambiente que propicie adaptação socioambiental, identidade, sustento e abrigo permanente e, dessa forma, deve ser composta por uma residência e por infraestrutura material de moradia, estando inserida nesta última a posse ou propriedade da Terra (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Para Maricato (2013) grande parte das cidades brasileiras é construída pelos moradores em áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais, constituídos a partir da força de trabalho barata, segregada e excluída que não tem condições de se inserir no mercado residencial privado legal, altamente especulativo. Fernandes (2011) destaca que a maioria que ocupa assentamentos informais é pobre e a maior parte dos indicadores socioeconômicos é precária – alfabetização, educação, saúde, mortalidade, renda e emprego.

Além disso, considerando os altos custos e o longo tempo para concretização de regularização fundiária urbana, habitar áreas sem registro torna-se uma prática bastante adotada pela população residente em áreas urbanas.

Também estão inclusas nas áreas irregulares aquelas que dispõem de matrícula da gleba, mas seus moradores não possuem título registrado de seus respectivos lotes; com descrição cartorária não equivalente à realidade da área, como é o caso de glebas apresentadas nas matrículas com áreas superiores ou inferiores à situação real. Pode ainda ocorrer a necessidade de retificação de dados expostos no registro, tais como: erro de digitação na especificação da área ou ausência de informações imprescindíveis para conferir precisão à localização.

A irregularidade fundiária não é presente apenas em favelas ou loteamentos irregulares; ela pode estar em conjuntos habitacionais com problemas na base fundiária, em imóveis com origem indeterminada, em cadeias dominiais duvidosas, em registros imobiliários com informações imprecisas, em parcelamentos com descumprimento de normas urbanísticas (ÁVILA; FERREIRA, 2016).

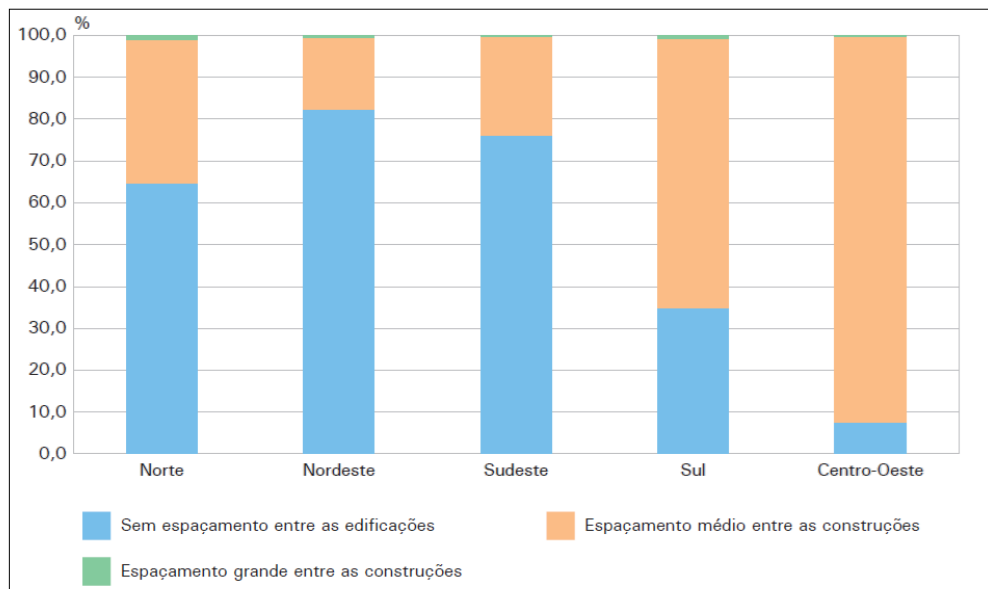
Cardoso (2003) sugere que existem tipos de irregularidades, sendo eles: irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel; irregularidade em decorrência de problemas de registro ou similares; irregularidade por falta de conclusão de licenciamento de loteamentos ou das edificações; sobreposição dos tipos de irregularidades.

Compactuando com o que aponta Fernandes (2011) acerca das características socioeconômicas e espaciais da população habitante em localidades irregulares, dados do IBGE (2013) sobre aglomerados subnormais, apontaram indicadores que explicitam a vulnerabilidade dos moradores dessas áreas. O percentual de 47,5% do total de domicílios do País em aglomerados subnormais estavam em áreas predominantemente de aclave moderado ou acentuado, sendo que as regiões Nordeste e Sudeste detinham as maiores proporções de domicílios em áreas com predominância de aclave acentuado, cada uma com 25% do total, o que dificulta a acessibilidade e impacta de forma negativa padrão de arruamento e a densidade das construções (IBGE, 2013).

Nota-se que são preponderantes construções com mais de um pavimento, sem espaçamento e com baixo arruamento nas áreas com aclives ou declives acentuados ou moderados, enquanto que nas áreas planas, são mais comuns as construções de um pavimento, com quadras bem definidas e com vias que possibilitam o traslado de carros e caminhões (IBGE, 2013).

Outra característica de relevância a ser avaliada é o espaçamento entre as construções de aglomerados subnormais (Figura 02), que quando muito reduzida ou inexistente, dificulta a circulação de ar e é favorável à disseminação de doenças transmitidas por vias aéreas (IBGE, 2013).

Figura 02: Domicílios particulares em aglomerados subnormais por espaçamento predominante entre as construções.



Fonte: IBGE, 2013, Censo Demográfico 2010.

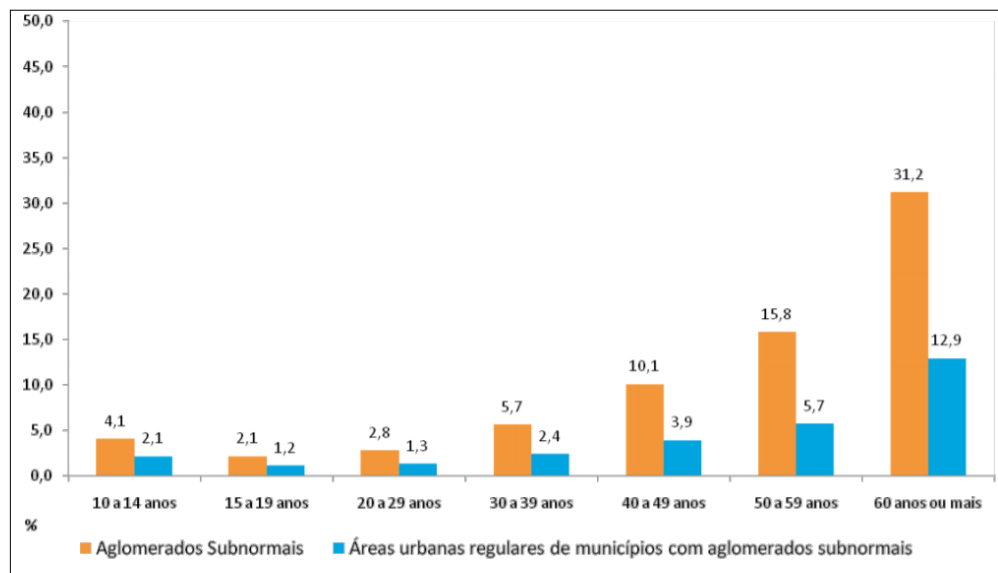
A Figura 02 expõe que a Região Nordeste tem mais de 80% dos domicílios particulares em aglomerados subnormais sem espaçamento, configurando-se como a Região com maior representatividade deste padrão. Esse aspecto revela a concorrência pelo solo urbano, refletida na especulação imobiliária até mesmo em localidades com déficit de serviços básicos, que impõe a ocupação densa e impacta diretamente na salubridade dos ambientes, na influência da edificação em relação a outras próximas (alteração em uma construção pode resultar em danos para outras, por exemplo), e na violação do art. 1.301 do Código Civil, que rege que “não é permitido abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho”.

Em se tratando de ocupação em áreas de preservação permanente ou de risco, o que incide suscetibilidade a danos para a sociedade e para o ambiente, o estudo do IBGE (2013) mostrou que os aglomerados subnormais do Brasil estão localizados, de forma significativa, em: margens de córregos e rios ou lagos e lagoas; palafitas; praias ou dunas; manguezais; unidades de conservação; aterros sanitários; lixões ou áreas contaminadas; faixa de domínio de rodovias; faixas de domínio de ferrovias;

faixas de domínio de gasodutos ou oleodutos; em faixas de domínio de linhas de transmissão de alta tensão. As regiões metropolitanas de Natal e Fortaleza têm grande parcela dos aglomerados subnormais em áreas de praias e dunas em seu território, 9.023 e 5.529 domicílios, respectivamente (IBGE, 2013).

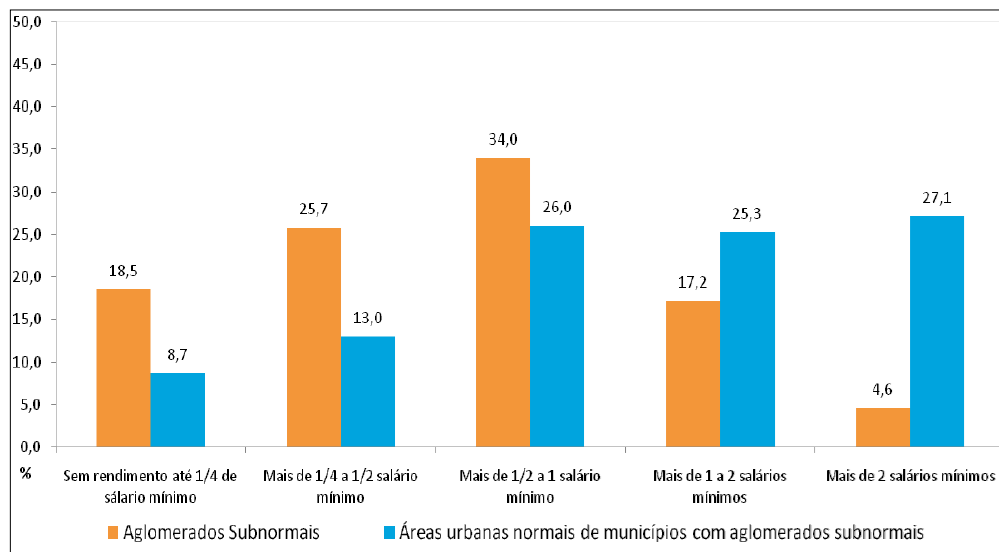
O IBGE (2011) demonstra que a taxa de analfabetismo é muito maior (Figura 03) e a renda *per capita* muito menor (Figura 04) em aglomerados subnormais do que em áreas regulares nos municípios que possuem esse tipo de ocupação.

Figura 03: Grau de analfabetismo por faixa etária em aglomerados subnormais e áreas urbanas regulares.



Fonte: IBGE, 2011, Censo Demográfico 2010.

Figura 04: Rendimentos *per capita* de domicílios em aglomerados subnormais e áreas urbanas regulares.



Fonte: IBGE, 2011, Censo Demográfico 2010.

Verifica-se, a partir da Figura 03 que o analfabetismo é maior em todas as faixas etárias presentes em aglomerados subnormais em comparação com áreas regulares, tendo seu percentual crescente com a elevação das idades, com exceção das faixas de 10 a 14 para 15 e 19 anos.

No que se refere à renda, a Figura 04 demonstra que 44,2% dos domicílios têm renda *per capita* de até meio salário-mínimo, enquanto nas áreas regulares, o percentual é de 21,7%. Este panorama expressa que as oportunidades para os moradores dos aglomerados subnormais são reduzidas em relação às das áreas regulares, uma vez que a escolaridade e o rendimento influenciam diretamente no acesso a bens e serviços.

A regularidade fundiária é necessária para o desenvolvimento urbano (ÁVILA; FERREIRA, 2016). Ela contribui para a atenuação da disparidade social, dos potenciais conflitos e dos impactos ambientais (REIS; OLIVEIRA, 2017). “O direito à moradia é um direito social, e a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer” (ARRUDA; LUMBADO, 2019, p.166).

Percebe-se que o processo de (des)estruturação urbana brasileiro foi crucial para que as cidades possuíssem as características atuais, e assim, faz-se necessário buscar reparar os danos propiciados à população por meio de medidas de planejamento que visem ampliar o direito à moradia e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos indivíduos.

LEGISLAÇÃO APLICADA AO ORDENAMENTO TERRITORIAL: FOCO NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017

Como marcos de avanço na Regularização Fundiária, podem ser citados a lei 11.977/2009, a lei 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018, regulamentos que foram instituídos com a finalidade de fomentar a regularização fundiária urbana do Brasil.

A lei 11.977, de 07 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. O Ministério das cidades (2013) discorre que essa foi a primeira legislação federal que definiu regularização fundiária e estabeleceu procedimentos, competências e instrumentos para sua efetivação. Os direcionamentos acerca da Regularização Fundiária Urbana desta lei foram revogados por meio da Lei 13.465/2017.

A lei 13.465/2017 corresponde à conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, e 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.

O decreto 9.310/2018 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, regulamentando a lei 13.465/2017. O decreto apresenta detalhamentos que visam a execução do disposto na lei.

Além da regularização fundiária urbana, como tratava a Lei 11.977/2009, a lei 13.465/2017 também apresenta instrumentos da regularização fundiária rural, alterando leis correspondentes a esta temática. Enfatiza-se aqui as disposições sobre o espaço urbano, temática de interesse deste estudo. Essa lei sintetizou os processos de regularização de áreas e regulamentou a legitimação fundiária. A legitimação fundiária refere-se a um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto de Regularização Fundiária Urbana.

Opiniões adversas podem ser formuladas a respeito da Lei 13.465/2017, uma vez que ela minimiza os custos da Regularização Fundiária realizada através do Poder Público ao mesmo tempo que ao eliminar procedimentos antes adotados pelos Programas e entidades que utilizaram a lei 11.977/2009 como balizadora poderá impactar na qualidade do produto final.

A medida provisória 759/2016 e a lei que foi originada de sua conversão, 13.465/2017, não foram bem recepcionadas porque, dentre outros motivos, instauraram uma simplificação cartorária por meio do ato de registro único e suscitaram incerteza da nova definição de regularização fundiária, que mais aparentava voltar-se para o aspecto dominial do que da regularização fundiária plena (CORREIA, 2017).

Dentre os apontamentos críticos de Zamoner (2018) acerca da Lei 13.465/2017, estão: a importância atribuída à regularidade dominial, conferida a partir da facilitação da titulação de terras, o que de forma isolada não garante a inclusão social e a manutenção dos moradores baixa renda nas áreas regularizadas; a permissividade na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, que pode estimular a grilagem e a acumulação do capital; a fragilidade na exigência da participação social; o baixo impacto que as flexibilizações a partir desta Lei têm sobre os processos de regularização em andamento, nos quais os principais entraves estão relacionados à adequação urbanística, ambiental e de infraestrutura.

Souza (2018) discorre que a Lei 13.465/2017 possui uma série de anomalias e enfatiza a falta de conexão da lei com a metrópole, que é, segundo o autor, demonstrada na explícita desarticulação entre as instâncias, unidades territoriais e políticas públicas de planejamento voltadas para este território.

Em função dos questionamentos que incidem sobre a Lei 13.465/2017, foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5771 – pela Procuradoria Geral da República, que contou com uma representação de 61 entidades associadas à defesa do meio ambiente; 5787 – pelo Partido dos Trabalhadores e; 5883 – Pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil), solicitando a sua suspensão com a justificativa de esta lei fere princípios e regras da Constituição, a exemplo o direito à moradia, o direito à propriedade, o cumprimento da função social e a proteção ao ambiente (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, 2018).

Avanci e Machado (2018) relatam que apesar de indícios de retrocessos impostos por esta lei, a facilitação de regularização de áreas pode contribuir para a inclusão de comunidades de baixa renda no contexto legal da cidade, expondo entre estas colaborações a ampliação do período de ocupação aplicado por esta lei, já que podem ser regularizados núcleos urbanos ocupados até 22 de dezembro

de 2016; a possibilidade de regularizar núcleos informais com usos e características urbanas, mesmo que inseridos em área rural; a oportunidade de instituição de política de prevenção e mediação de conflitos.

Neste sentido, Correia (2017), afirma que as críticas contrárias à esta legislação podem ser superadas ao serem observados os preceitos da Constituição Federal e de sua redação, uma vez que o poder do município, que é responsável pelo ordenamento da cidade, permite a compatibilização da legislação nacional com a local.

No comparativo entre as duas leis, verifica-se que a lei 11.977/2009, Cap. III, art. 46, conceituava Regularização Fundiária Urbana como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Lei 13.465/2017, cita em seu Cap. I, art. 9º, que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) engloba medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Destaca-se que a definição de núcleo urbano informal consolidado apresentada pela Lei 13.465/2017, Cap. I, inciso III do art. 11, não descreve itens de infraestrutura que devem compor a área a ser regularizada, uma vez que o aponta como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município, enquanto que a Lei 11.977/2009 expressava em seu inciso II do art. 47, que a área urbana consolidada deveria ter pelo menos 50 (cinquenta) habitantes por hectare e no mínimo 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados (drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos). Isto é, a não exigência de infraestrutura e a permissão de previsão em Certidão de Regularização Fundiária (CRF), conforme instituído pelo Decreto 9.310/2018, pode fragilizar alguns direitos, tendo em vista que havendo ausência de condições infraestruturais favoráveis à regularização, o município poderia priorizar a implantação de melhorias do espaço para que se legalizassem as terras com mais rapidez, entretanto, com o cronograma, o acesso a esses serviços pode ser retardado impactando negativamente na qualidade de vida da população.

A função social da propriedade urbana refere-se à utilização do meio para atender interesses do coletivo, e é estabelecida através do art. 182 da Constituição Federal e do art. 39 do Estatuto da

Cidade (Lei 10.257/2001), que justificam que esta propriedade “cumprir a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.

Os princípios da Regularização Fundiária apresentados no Cap. III, art. 48 da lei 11.977/2009 eram: ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e concessão do título preferencialmente para a mulher.

A Lei 13.465/2017 traz como objetivos da Regularização Fundiária, no Cap. I, art. 10: 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; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 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; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Apesar da quantidade de finalidades ter sido ampliada nesta última, algumas podem ser compactadas, como é o caso das que se referem ao acesso à terra urbanizada e permanência dos ocupantes. Entretanto, enquanto a lei 11.977/2009 buscava assegurar o nível adequado para habitabilidade, a lei 13.465/2017 tem o intuito de propiciar condições de habitabilidade melhores às que as habitações estavam submetidas antes da Reurb. Diferenciais desta em relação àquela é a

preocupação com a eficiência da ocupação do espaço e a prevenção à formação de novos núcleos irregulares, além da franquia dos participantes.

O termo “Assentamento Irregular” usado pela Lei 11.977/2009 para definir a área objeto de regularização, foi substituído por “Núcleo Urbano Informal” na Lei 13.465/2017, tendo em vista que o primeiro remetia-se a ocupações destinadas predominantemente para moradia, enquanto o segundo é mais genérico, referindo-se apenas a uso e características urbanas e enquadrando até mesmo áreas qualificadas como rurais.

A Lei 11.977/2009 descrevia duas modalidades básicas da regularização fundiária nos incisos VII e VIII do art. 47: interesse social (aplicável a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e que atendessem pelo menos um dos seguintes requisitos: estivessem ocupados de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos, estivessem localizados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ou no caso de áreas públicas que fossem declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; interesse específico (aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social). A atual lei afirma no Cap. I, art. 13 que a Reurb compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata disposto anteriormente. Enquanto a Lei 11.977/2009 apresentava vários elementos que serviam como caracterização de áreas de interesse social para fins regularização fundiária urbana além da baixa renda, o critério estabelecido pela Lei 13.465/2017 é apenas este último, sendo o município o órgão competente para declarar esta condição para as localidades que serão submetidas a Reurb-S.

Os institutos jurídicos citados pela lei 13.465/2017 para a promoção da regularização fundiária são: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; a compra e venda. A maioria está regida por outras legislações, exceto a legitimação fundiária e legitimação de posse, que devem seguir os termos desta nova lei.

A legitimação fundiária, garante a propriedade a partir do momento do registro do título fundiário para ocupantes de áreas com destinação urbana de dominialidade pública ou privada, comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, sem que haja a necessidade de aguardar o período de 5 anos para converter o direito de posse para o direito de propriedade, como ocorre na legitimação de posse. O art. 23 da Lei 13.465/2017 explana que ela é conferida pelo poder público. A legitimação fundiária é aplicada em qualquer modalidade da Reurb (§2º, art. 23). Entretanto, na Reurb-S, o beneficiário só a obterá quando atender às condições: não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (§1º, art. 23). Relacionado à Reurb-S, o § 4º, art. 23, discorre que em se tratando 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”.

No tocante à legitimação de posse, presente também na Lei 11.977/2009, foi mantida a condição de concessão exclusiva pelo poder público. Entretanto, o ato de demarcação urbanística não constitui mais uma prescrição para o seu processamento. Além disso, imóveis residenciais ou não, agora poderão ser submetidos a este processo, o que antes era limitado a imóveis destinados para fins de moradia e tinha prazo para a conversão para áreas com de 250 m² através das diretrizes da usucapião urbana. A conversão de posse em propriedade, que de acordo com a Lei 11.977/2009 deveria ser solicitada após 5 anos de seu registro através da apresentação de documentos comprobatórios das condições estabelecidas pelo art. 183 da Constituição Federal (“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”; § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil; § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez; § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião) se dá de forma automática com a lei 13.465/2017 (art. 26) quando forem atendidos os termos e condições do art. 183 da Constituição; para os casos não contemplados neste artigo, o interessado deverá requerer ao registro de imóveis nos termos dos requisitos da legislação de usucapião em vigor.

A partir da Lei 13.465/2017 fica claro, no texto contido no §2º, art. 25, que não é permitida a aplicação da legitimação de posse aos imóveis urbanos de titularidade pública. É contundente frisar que dois dos critérios (a destinação para fins habitacionais também era considerada condição) para a concessão de legitimação de posse antes apresentados nos incisos I e II, § 1º do art. 59 na Lei 11.977/2009 agora são objeto da legitimação fundiária, descritos na Lei. 13.465/2017, incisos I e II, § 1º do art. 23, não sendo mais expostos na seção que trata de legitimação de posse. Enfatiza-se que a legitimação fundiária implementada pela Lei. 13.465/2017 pode abranger imóvel com finalidade não residencial, desde que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Para a regularização fundiária de interesse social, a Lei 11.977/2009 apontava as etapas e seus requisitos mínimos, com ênfase no Projeto de Regularização Fundiária, na Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse elencados nos arts. 54 ao 60 de seu Cap. I. Já a lei 13.465/2017 além de descrever procedimentos relativos a estes instrumentos, amplia as instruções para a Legitimação Fundiária.

Atenta-se para o método simplificador do processo implementado por esta lei, no qual o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser executados em ato único (art. 17; §5º, art. 23), através da Certidão de Regularização Fundiária, que consiste em documento emitido pelo Município, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso de sua execução e, em caso de legitimação fundiária ou legitimação de posse, da listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações (inciso V, art. 11), com indicação das unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário (§5º, art. 23).

Assim, com a nova lei, não se faz necessária a assinatura da população moradora nos termos de registro de áreas em regularização pelo Poder Público, o que demandava atividade de campo de sensibilização, mobilização e coleta de assinaturas, além da necessidade de três vias do instrumento, sendo uma para o proprietário, uma para o cartório e outra para a instituição promotora da regularização fundiária. Esta metodologia, reduz as etapas, eliminando custos, ou seja, ameniza os processos burocráticos ao mesmo tempo que visa a agilidade de sua concretização.

É pertinente enfatizar que em 2020, a Medida Provisória 996, de 25 de agosto de 2020, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, que visa ampliar o acesso à moradia à população de baixa renda, realizou modificações no art. 33 da Lei 13.465/2017, subdividindo-o em dois parágrafos. As mudanças estão associadas à Reurb-S. Antes da alteração promovida pela referida Medida Provisória, na Lei 13.465/2017, os custos do projeto de regularização fundiária e da implantação de infraestrutura

associados à regularização fundiária de interesse social eram suportados pelo ente público detentor da titularidade, Município ou Distrito Federal em caso de área pública; ou dos Municípios ou Distrito Federal em se tratando de área particular. Com a Medida Provisória 996/2020, na Reurb-S, os Municípios ou Distrito Federal são responsáveis por estes custos. Além disso, a partir desta Medida Provisória foi permitido que os legitimados da Reurb-S promovam o projeto e demais documentos técnicos da regularização fundiária às suas expensas.

Em se tratando de regularização fundiária em áreas de preservação permanente para a modalidade interesse social, a Lei 11.977/2009 estabelecia que o município poderia admiti-la desde que essas áreas tivessem sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007, inseridas em área consolidada, e que fosse elaborado estudo técnico, contendo elementos dispostos no § 2º do art. 54, que comprovasse a melhoria das condições ambientais através da regularização fundiária. Para regularização a modalidade interesse específico, esta lei contemplava que para a elaboração do projeto de regularização fundiária deveriam ser observadas as disposições nela presentes e na legislação ambiental, ou seja, adotados os critérios impostos de estudo para interesse social e demais leis pertinentes, havendo a possibilidade de serem exigidas compensações urbanísticas e ambientais. Já a lei 13.465/2017, não estabelece prazo máximo para ocupação e especifica os critérios para a regularização em áreas de interesse social e para áreas de interesse específico através de redação incluída por ela aos arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012.

Outra inovação da Lei 13.465/2017 é a previsão, em seu art. 73, da criação e regulamentação de fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S previstos nesta Lei pelos Estados. Essa iniciativa poderá contribuir para a celeridade do processo, uma vez que a gratuidade pode muitas vezes influenciar na prioridade de efetivação de registros, tendo em vista a infraestrutura deficitária de alguns cartórios.

A partir da definição e objetivos da regularização fundiária por ambas as leis mais atuais sobre tal assunto, percebe-se claramente que trata-se de um instrumento de planejamento e ordenamento territorial, que tem como objetivo integrar a harmonia entre as residências, famílias, entorno, ou seja, promover equilíbrio entre os diversos âmbitos da sociedade. Gonçalves (2009) expõe que a legalização da moradia garante recursos indispensáveis para o enfrentamento de diversos conflitos de ordem fundiária e imobiliária, além de propor iniciativas públicas de ordem urbanística, suprimindo possíveis situações de risco, e ampliando a efetividade da gestão do espaço.

O decreto 9.310/2018 traz consigo pormenores que visam auxiliar a execução da regularização fundiária urbana com os parâmetros da Lei 13.465/2017, contribuindo para a efetivação deste

instrumento tão importante para o espaço e população. Nele são incluídas as descrições que devem existir no termo de compromisso que integra a certidão de regularização fundiária (cronograma da execução de obras e serviços e da implantação da infraestrutura essencial e poderá prever compensações urbanísticas e ambientais); determinado o prazo para manifestação de órgão gestor de núcleo urbano informal situado em unidade de conservação de uso sustentável de 90 dias e em caso de recusa, rege que deve ser emitido parecer justificando a negativa; descritas as áreas indispensáveis à segurança nacional, o que é apenas citado na Lei 13.465/2017.

Também são detalhados os elementos que deverão constar no estudo técnico de áreas de preservação permanente ou de conservação de uso sustentável ou de conservação dos mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios; disposto que um mesmo núcleo urbano pode contemplar as duas modalidades de Reurb (Reurb-S e Reurb-E); incrementadas diretrizes para regularização de unidades imobiliárias não residenciais: poderá ser feita por Reurb-E e a classificação dessas unidades e das residenciais poderá ser feita por partes ou de forma isolada por unidade imobiliária, a critério do Município ou do Distrito Federal; apresentado que para classificação de Reurb-S a faixa da renda familiar poderá ser estabelecida pelo Poder Público municipal ou distrital, desde que não seja superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País; adicionados institutos jurídicos que poderão ser utilizados para a Reurb (condomínio de lotes, loteamento de acesso controlado, condomínio urbano simples) e afirmado que poderão ser adotados mais de um dos instrumentos previstos nesta regulamentação; explicitada a qualificação dos beneficiários que deve ser apresentada para o cartório, destacando que a listagem dos beneficiários pode ser enviada ao cartório com a CRF ou em momento posterior; entre outros.

Além disso, o decreto 9.310/2018 acrescenta na seção destinada à legitimação fundiária que a existência do núcleo urbano em até 22 de dezembro de 2016 deve ser comprovada para que se possa utilizar o instrumento de legitimação fundiária, uma vez que na Lei 13.465/2017 não havia o termo comprovadamente nesta seção quando se apontava que a unidade imobiliária deveria ser integrante de núcleo urbano informal existente nesta data para que fosse submetida ao referido instituto jurídico; rege que em casos de regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos por legitimação fundiária, o poder público enviará a registro a CRF acompanhada exclusivamente pelo projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes, com a sua qualificação, e a identificação das áreas ocupadas.

No que se refere à legitimação de posse, o decreto 9.310/2018 institui que para o tempo de posse exigido por legislação específica poderá haver contabilização do tempo dos seus antecessores

desde que sejam atendidos os critérios estabelecidos no art. 1.243 da lei nº 10.406, de 2002 – Código Civil (contanto que todas as posses sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242 - contínua e incontestadamente, com justo título e de boa-fé). Incluiu ainda em seu texto que poderão ser utilizadas diversas formas de provas para comprovação do tempo de posse para conversão do título de posse em título de propriedade e que o cancelamento do título de legitimação de posse quando as condições estipuladas deixarem de ser cumpridas deverá ser averbado mediante solicitação do Poder Público ao cartório de registro de imóveis.

Adiciona ainda que o projeto de regularização fundiária é obrigatório para qualquer tipo de Reurb, exceto para glebas parceladas anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, e quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente. Aborda que na elaboração do projeto de regularização fundiária, fica dispensada a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Um outro apontamento feito pelo referido decreto é que havendo impugnação de regularização em imóveis públicos municipais por confinantes e terceiros eventualmente interessados, e sendo estas acatadas, o município poderá alterar o Projeto de Regularização Fundiária total ou parcialmente.

O decreto 9.310/2018 traz muitos outros detalhamentos e inclusões, entretanto, as citadas são as mais relevantes para a execução da regularização fundiária de interesse social, categoria da regularização fundiária abordada com maior representatividade neste trabalho.

Evidencia-se a importância da regularização fundiária de interesse social, que é concedida gratuitamente à classe menos favorecida e, configura-se como um elemento que auxilia na reparação das cidades, uma vez que além de propor melhorias nos âmbitos jurídico, social, ambiental e urbanístico, abriga intrinsecamente técnicas e métodos que auxiliam na tomada de decisões assertivas pelos gestores do território. O Projeto de Regularização Fundiária, que deve ser aprovado urbanística e ambientalmente pelo município para que seja confirmada a anuência municipal da Reurb, abriga os procedimentos que possibilitam análise e intervenção urbana.

De acordo com o art. 35 da Lei 13.465/2017, este projeto deverá conter no mínimo: levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as

áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; 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, quando for o caso; 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; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico. Ou seja, através dos mecanismos necessários para o projeto de regularização fundiária, podem ser identificadas as fragilidades do território em intervenção para Reurb-S, de modo a serem destinadas políticas que visem ampliar o direito à cidade e a qualidade de vida.

Portanto, é visível que a irregularidade é fator presente nas cidades brasileiras, aspecto que agrava as disparidades socioespaciais e contribui para a continuidade de ambientes precários, sendo indispensável a busca coletiva da reestruturação dos espaços urbanos, tendo como agente colaborativo as práticas de regularização fundiária urbana, de modo especial, a de interesse social, que atingirá as camadas populares, garantindo o acesso legal à cidade, pois como aponta Fernandes (2011), a informalidade das habitações gera custos muito altos para os residentes e governos locais. Na perspectiva do autor, para os moradores, estão: a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis; e para os governos estão a realização de programas de melhoria, quando realizados, e custos indiretos decorrentes da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social.

O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual, ele demanda esforço coletivo e a instauração de direitos políticos coletivos, com a criação de novos espaços urbanos comuns, inclusivos, de participação democrática, ordenado por práticas político-econômicas (HARVEY, 2013). Desse modo, na regularização fundiária faz-se imperativo analisar as particularidades de cada localidade para que se identifique as reais necessidades, as características socioeconômicas dos ocupantes e o que pode beneficiar ou prejudicar o aspecto coletivo, a exemplo o tamanho de lotes, que em algumas ocasiões necessita ser flexibilizado para que haja a promoção de direitos que não seriam obtidos na condição de informalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária de núcleos urbanos pode ser vista como um aporte para o progresso da infraestrutura urbana e, conseqüente melhoria da qualidade de vida da população, visto que o ato de legalizar a terra urbana além de garantir a posse jurídica da propriedade, abrange um contingente ainda mais amplo: inclui a área ao contexto legal da cidade, mantém atualizado o banco de dados municipal e colabora para um ambiente equilibrado.

Neste sentido, o surgimento de marcos jurídicos que regulamentem a regularização fundiária urbana objetiva além de garantir a seguridade jurídica da propriedade, possibilitar a melhoria do espaço, de modo a gerar maior bem-estar para os moradores que nele habitam, como é o caso das Leis 11.977/2009 e 13.465/2017 e, do Decreto 9.310/2018.

A Lei 11.977/2009 foi a primeira legislação no âmbito federal a tratar da temática regularização fundiária urbana e trouxe consigo inovações de instrumentos que balizavam a efetivação da legalização de terras como legitimação de posse e demarcação urbanística.

Após oito anos, a Lei 13.465/2017 apresentou mudanças com a finalidade de simplificar e reduzir custos do processo, tendo como um dos principais incrementos o instrumento legitimação fundiária, que exclui a necessidade da espera de cinco anos com o direito de posse reconhecido para que seja garantido o direito de propriedade. Esta lei é alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs), sob a justificativa de infração de aspectos constitucionais voltados, por exemplo, à função social e ao ordenamento territorial adequado. Este quadro deve ser refletido para que a efetivação da regularização fundiária continue a ser um elemento de promoção do direito à moradia adequada e direito à cidade.

Portanto, considerando as alterações que contribuem para o ordenamento territorial que a Regularização Fundiária pode ocasionar, seu incentivo é de suma importância para as cidades e a existência de marcos regulatórios que visem sua instrumentalização são fundamentais para sua concretização.

Agradecimentos: A primeira autora agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) pelo auxílio financeiro concedido no período do Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Sande Nascimento; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. **Ciência & Trópico**, v. 43, n. edição especial, p. 159-184, 2019.

AVANCI, Juliana Lemes; MACHADO, Maria Fernanda Penha. Defesa do direito à moradia e permanência—análise da lei 13.465/17 sob a ótica do possuidor em núcleo informal na cidade de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v.3, n. 17, p. 6272, 2018.

ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 197-210, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2017. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2017. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313026182&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana... Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2018. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Decreto 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

_____. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos MetrÓpole.**, n. 10, p. 9-25, 2003.

CORREIA, Arícia Fernandes. DIREITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E AUTONOMIA MUNICIPAL: A CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 759/2016 NA LEI FEDERAL N. 13.465/2017 E AS TITULAÇÕES DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2017/RIGHT OF URBAN LAND RE. **Geo UERJ**, n. 31, p. 177-218, 2017.

DIAS, Adelaide Luíza de Novaes; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; FARIA, Teresa Cristina de Almeida; SANTOS, Janaina Matoso. Análise comparativa dos processos de produção da irregularidade urbana nas áreas centrais e periféricas: o caso de Viçosa, MG. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 25, n. 1, p. 114-136, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/oikos/article/view/3664>>. Acesso em: 16 set. 2017.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a Regularização Fundiária como Política de Integração Socioespacial. **Revista Estudos Avançados, São Paulo**, v. 23, n. 66, p.237-250, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a17v2366.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In.: VAINER, Carlos; HARVEY, David; MARICATO, Ermínia; BRITO, Felipe; PESCHANSKI, João Alexandre; MAIOR, Jorge Luiz Souto; SAKAMOTO, Leonardo; SECCO, Lincoln; IASI, Mauro Luis; NINJA, Mídia, DAVIS, Mike, Movimento Passe Livre, OLIVEIRA, Pedro Rocha, ROLNIK, Raquel; BRAGA, Ruy, VIANA, Silva, ŽIŽEK, Slavoj; LIMA, Venício A. de Lima. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 47-61 (digital).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2011. **Aglomerados Subnormais primeiros resultados.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000006960012162011001721999177.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. 2013. **Aglomerados Subnormais Informações Territoriais.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. 2020. **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e845108f06b1c00f1.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

_____. 2020. **Aglomerados Subnormais 2019.** Disponível em: <<https://socecodem-ibgedgc.hub.arcgis.com/app/ac337eeee5164c0daa9c99f8689ad3f8>>. Acesso em: 30 ago. 2020

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2016. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

LEFEVBRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. 5 ed. 3ª Reimpressão (2011).

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano. Socioespacial aspects of social interest area: a case study in the city of São Miguel, Rio Grande do Norte, Brazil. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 1, e180911902, 2020.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. 2003. Estudos Avançados 17.

_____. É a questão urbana, estúpido! In.: VAINER, Carlos; HARVEY, David; MARICATO, Ermínia; BRITO, Felipe; PESCHANSKI, João Alexandre; MAIOR, Jorge Luiz Souto; SAKAMOTO, Leonardo; SECCO, Lincoln; IASI, Mauro Luis; NINJA, Mídia, DAVIS, Mike, Movimento Passe Livre, OLIVEIRA, Pedro Rocha, ROLNIK, Raquel; BRAGA, Ruy, VIANA, Silva, ŽIŽEK, Slavoj; LIMA, Venício A. de Lima. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 32-46 (digital).

MARICATO, Erminia; COLOSSO, Paolo; COMARÚ, Francisco de Assis. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 199-211, 2018.

Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/172/titulo/regularizacao--fundiarria-urbana--no-brasil->>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. **Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal 11.977/2009**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. **Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/estatuto-da-cidade-e-regularizacao-fundiaria.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

PAVEZ, Cristienne Magalhães Pereira; FREITAS, Mário Jorge Cardoso Coelho; DIAS, Vera Lúcia Nehls. "FAVELA" TERRITORY (IES) AND SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS: IN THE ARVOREDO COMMUNITY, FLORIANÓPOLIS-SC. **Ambiente & Sociedade**, v. 22, e01692, 2019.

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E ÁREAS DE VULNERABILIDADES NAS CIDADES. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n3/1676-8329-mercator-13-03-0025.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). 2016. Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). **Habitat III thematic meeting on informal settlements**. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Pretoria-Declaration-E.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

REIS, Émilien Vilas Boas; DE OLIVEIRA, Márcio Luís. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

SANTOS, Alexandre Pereira; POLIDORI, Maurício Couto; PERES, Otávio Martins; SARAIVA, Marcus Vinícius. O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p. 430-442, 2017.

SOUZA, Jairo Salvador. A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n.17, p. 33-43, 2018.

ZAMONER, Tatiana. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n.17, p. 21-32, 2018.

Trabalho enviado em 26 de maio de 2019

Aceito em 25 de setembro de 2020