

DIREITO URBANÍSTICO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

URBAN LAW AND ENVIRONMENTAL REGULARIZATION

Janáína Rigo Santin¹Rafaela Comiran²**Resumo**

A pesquisa aborda a temática da regularização fundiária no Brasil, tendo como base o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Estatuto das Metrôpoles (Lei 13.089/2015), a Lei do Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) e as recentes alterações da Lei 13.465/17. No estudo, pelo método dedutivo, percebe-se como a ocupação desenfreada das cidades, somada à falta de planejamento do governo para a questão da moradia, causam graves problemas de ocupação do solo urbano brasileiro. A preocupação do artigo está na possibilidade de trazer para regularidade as propriedades consideradas "informais" segundo a legislação vigente, tendo em vista que o direito de propriedade é também um direito fundamental, corolário do direito da moradia, ambos imprescindíveis para uma vida digna.

Palavras-chave: Dignidade Humana; Direito Urbanístico; Moradia; Município; Propriedade.

Abstract

The research has a theme the Brazilian urban land regularization, based on the City Statute (Public Law 10257/2001), the Metropolis Statute (Public Law 13089/2015)) and the Law on My House My Life (Public Law 11977/09) and recently changes of Public Law 13465/17. In paper, by deductive method, it is perceived as rampant growth of cities, combined with the lack of government planning for the housing issue, cause serious problems of occupation of Brazilian urban land. The article's concern is the possibility of bringing into regularity the properties considered "informal" according to the current legislation, since property rights are also a fundamental right, a corollary of the right to housing, both essential for a dignified life.

Keywords: Human dignity; Urban Law; Home; City; Property.

¹ Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Professora da Universidade de Caxias do Sul, das disciplinas de direito administrativo e direito constitucional. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. Professora da Graduação e Pós-Graduação lato sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. E-mail: janainars@upf.br

² Estudante de Graduação do Curso de Direito da Universidade de Passo Fundo. E-mail: 150438@upf.br

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária consiste no processo pelo qual se adotam medidas sociais, urbanísticas e principalmente jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira. Percebe-se que, historicamente, uma das grandes causas de todo este entrave social foi o acelerado e descontrolado processo de urbanização no território brasileiro, o qual se deu com o êxodo de grande parte da população rural, que deslocou sua moradia aos centros urbanos com o objetivo de melhores condições de vida e de trabalho, sem que houvesse, por parte dos governos local, regional e também nacional, planejamento para enfrentar esta realidade.

Os conflitos gerados por esta situação obrigaram uma regulação por parte do direito, nascendo assim o direito urbanístico, como um “braço” do direito ambiental (meio ambiente artificial) conjugado com o direito imobiliário. Trata-se de toda uma nova legislação voltada a organizar e regular a propriedade urbana e o direito à moradia no Brasil.

A partir disso, o presente artigo procura fazer uma breve contextualização a respeito de um princípio essencial ao tema em comento: o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, evidenciados no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Trata-se de importante diploma legal, tanto para o embelezamento das cidades como para a dignidade de seus habitantes e para a organização do território. Esta legislação, que veio para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, é o cerne da política urbana nacional, que a partir da edição dos Planos Diretores Municipais deve servir ao bem-estar da cidade como um todo, incluindo segurança e equilíbrio ambiental. Retrata-se alguns dos instrumentos elucidados no Estatuto da Cidade que servem para realizar a regularização fundiária: a usucapião especial, a concessão de uso especial para fins de moradia, as ZEIS – zonas especiais de interesse social, bem como a recente Reurb – Regularização Fundiária Urbana, a seguir analisados. Tratam-se de importantes instrumentos de regularização fundiária, como forma de solucionar o problema das habitações informais e resgatar a todos os cidadãos o seu direito de moradia digna, em um contexto ambiental favorável e com segurança, respeitando assim, os princípios garantidos pela Constituição Federal, os quais são inerentes a todos, independentemente do local em que habitam nas cidades brasileiras.

O artigo destaca também o Estatuto das Metrôpoles – Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015, editado posteriormente para regular as relações das grandes cidades brasileiras, as quais sofreram mais gravemente a ocupação desenfreada das últimas décadas. Procura-se

evidenciar a influência que tem uma cidade principal sob as cidades menores que se encontram em sua volta (característica de uma metrópole), principalmente na questão urbana, onde uma auxilia a outra na prestação dos serviços públicos essenciais, demonstrando o cooperativismo contemporâneo na solução dos problemas em comum, dentre eles a regularização fundiária.

Por sua vez, com vistas a atingir os objetivos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, no Estatuto das Metrópoles e também na Constituição Federal, o governo brasileiro criou políticas públicas de habitação para garantir aos indivíduos de baixa renda o direito à moradia e à regularização fundiária, evidenciado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6. Uma destas políticas é a chamada Lei da Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), atualmente com alguns dispositivos revogados pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Entretanto, por questionamentos tanto quanto à constitucionalidade formal da lei nova (resultou da conversão da Medida Provisória 759/2016) quanto material, a Lei 13.465/17 está *sob judice* perante o Supremo Tribunal Federal, eis que foi objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI 5883, ADI 5771 e ADI 5787. A relatoria está com o Ministro Luis Fux, que analisa o pedido cautelar de suspensão dos efeitos da referida lei, e o assunto será melhor aprofundado no corpo do artigo.

Dessa forma, a partir do método dedutivo, já que parte de leis gerais para chegar ao aspecto mais particular e de aplicação da legislação nas cidades brasileiras, o presente artigo preocupa-se em apresentar os mecanismos jurídicos de regularização das propriedades consideradas “irregulares” segundo a legislação vigente, tendo em vista que o solo urbano é regulamentado tanto pela Constituição Federal, como pelos Estatutos da Cidade, das Metrópoles, pela Lei do Minha Casa Minha Vida e recentemente pela Lei 13.465/2017.

DIREITO URBANÍSTICO E ESTATUTO DAS CIDADES

Ao longo das últimas décadas do século passado e meados deste século XXI, o problema das moradias brasileiras aumentou significativamente. Apesar de ocorrer também nas áreas rurais, este problema é muito mais devastador nas áreas urbanas. O que se vê hoje é um sem número de casas em terrenos e habitações irregulares (favelas, cortiços, invasões de áreas de preservação, áreas particulares e áreas públicas) em virtude da ocupação irracional aliada à falta de um planejamento urbano vindo do governo. Isso decorre porque, historicamente, as cidades brasileiras estavam preparadas apenas para receber as classes média e alta, sem maiores preocupações com a construção de habitações populares, destinadas àquelas pessoas

que vinham do meio rural na busca de emprego e melhores oportunidades de vida nas cidades brasileiras. (SANTIN, MATTIA, 2007) Aliado a isso, a recente crise econômica e política agravou o problema do desemprego, o qual atingiu frontalmente o poder aquisitivo e até mesmo de sobrevivência de grande parte dos cidadãos brasileiros. Sem condições de adquirir uma moradia digna, muitos deles recorrem à ilegalidade para poder sobreviver. Veja-se o que relata Ricardo Pereira Lira:

Em centros urbanos relevantes, como, por exemplo, a Cidade de São Paulo, já ocorre a ocupação de prédios urbanos pelos sem-teto. Há poucos dias, ocorreu a ocupação de um prédio do INSS, que estava desocupado, localizado na Cinelândia, ponto central e privilegiado da Cidade do Rio de Janeiro. Por enquanto, as ocupações têm acontecido em prédios públicos, mas, se as providências efetivas não chegarem ao ponto de uma efetiva solução para a crise de moradia, as ocupações poderão passar a se dar também com relação aos prédios particulares, o que será a proximidade do caos. (LIRA, 2006, p. 271)

Para a resolução de tais problemas, fez-se necessário um estudo complexo e interdisciplinar do espaço urbano, a partir das normas urbanísticas. Hely Lopes Meirelles define urbanismo como sendo “um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (2014, p. 533).

Assim, o Direito Urbanístico surgiu para organizar o solo urbano e também aquele dito como urbanizável, ou seja, tanto ordenar as cidades como também ordenar as áreas rurais, pois ele abrange os espaços de habitação, trabalho, circulação e recreação, excluindo apenas as áreas de exploração agrícola, pecuária e extrativista. (MEIRELLES, 2014, p. 536-537).

A Constituição de 1988 possui um capítulo reservado para a Política Urbana, que dentro do regime de competências federativo, destinou para os Municípios o dever de promover o ordenamento territorial e o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Abordou isso em dois dispositivos específicos (artigos 182 e 183), com vistas à evolução de forma organizada dos grandes centros urbanos. Para Giovani Corralo “os municípios têm a competência de dar concretude às diretrizes gerais e regionais definidas pela União e pelos Estados, observando-se o insofismável interesse local” (2011, p. 245).

Nesse sentido, os municípios brasileiros ostentam a competência mais relevante no direito urbanístico, que é a edição do Plano Diretor, o principal instrumento de política urbana na “batalha” para a adequada organização do território, prevendo um grande planejamento para alcançar os objetivos impostos pela União. Mediante a criação de políticas públicas locais e

o aperfeiçoamento da sua atuação legislativa é que os municípios conseguem concretizar essa formidável função organizatória das cidades.

As diretrizes para elaboração do Plano Diretor estão previstas na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual veio para regulamentar o capítulo da Política Urbana tratado na Carta Maior brasileira. Atualmente, o aludido diploma legal institui as diretrizes gerais no que toca à política urbana, garantindo o direito à cidade – direito fundamental de todo o cidadão – para promover o acesso de todas as pessoas aos ensejos que a vida urbana proporciona. Para Giovani Corralo, o Estatuto da Cidade:

[...] significou a concretude da importante principiologia constitucional e das disposições do capítulo da política urbana na Constituição Federal, possibilitando aos entes locais a instituição de vários institutos de indução do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, da regularização fundiária e de democratização da gestão (2011, p. 246).

As cidades brasileiras, marcadas pelo crescimento rápido e sem planejamento, expõem cada vez mais seus habitantes a condições subumanas, o que cria uma situação de desequilíbrio, em detrimento do princípio da isonomia e da dignidade da pessoa humana. Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2002, p. 40-42) defende a aplicação do Estatuto da Cidade em face de territórios que não cumprem sua função social, lugares em que não há o adequado aproveitamento do solo urbano. Isso se dá a fim de que todos tenham acesso à cidade e aos recursos urbanísticos por ela oferecidos. Nesta feita, as diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade formam um plexo de normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, com planejamento da vida em comunidade e regularização o uso da terra. Dar à propriedade e aos espaços urbanos uma função socioambiental, com o objetivo de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano, em todas suas dimensões.

De imediato, percebe-se a importância do Estatuto da Cidade não apenas para o embelezamento das cidades, mas também para a organização do território, ou melhor, da propriedade urbana, servindo como núcleo essencial da política urbana nacional, pois a qualquer tempo, a propriedade urbana deve servir ao bem-estar da sociedade, incluindo a sua segurança e equilíbrio ambiental. A política urbana, de qualquer modo, é a junção de todos os elementos capazes de propiciar uma melhor e mais organizada ocupação dos espaços, pelo menos, habitáveis. José dos Santos Carvalho Filho obtém como definição para política urbana como sendo “o conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades” (2013, p. 17).

A política supracitada tem objetivos explicitados tanto na Constituição Federal quanto na lei intitulada de Estatuto da Cidade. Veja-se a comparação dos dispositivos da Constituição Federal (art.182) e do Estatuto da Cidade (art. 2°):

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.

Art. 2°. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...].”

Feita a comparação, é possível analisar que ambos os dispositivos possuem um objetivo em comum: desenvolver as funções sociais da cidade. O questionamento é: como fazer isso? Primeiramente, é válido ressaltar que esse processo de desenvolvimento implica a adoção de várias medidas e programas que visem à evolução dos setores que constituem uma dada comunidade, como o desenvolvimento do comércio, da indústria, da prestação de serviços, da educação, da assistência médica, do lazer, do transporte, da habitação, do ensino e muitos outros que promovam o bem-estar da população.

Para a concretização destes programas de desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 partilhou as competências entre a União, Estados e Municípios, para que cada um, dentro da alçada que lhe couber, exerça as suas funções conforme a lei. Pode-se identificar as seguintes competências: para a União coube a tarefa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o sistema nacional de viação, como também a função de elaborar os planos nacionais e regionais de ordenação do território, formalizando normas de Direito Urbanístico e editar a lei regulamentadora da atuação municipal no assunto em pauta. Essa lei federal, que traz normas gerais de direito urbanístico, foi editada em 2001, que é a Lei 10.257 (Estatuto da Cidade).

Coube para os Estados as funções de legislar a respeito de normas urbanísticas regionais, planos urbanísticos de ordenação do território e instituir planos e normas tanto nas regiões metropolitanas, como nas microrregiões e aglomerações urbanas. Para organização democrática e sustentável das metrópoles brasileiras, editou-se a lei federal n. 13.089/2015 (Estatuto das Metrôpoles), as quais são criadas por lei complementar estadual (artigo 25 parágrafo 3. da Constituição Federal). Por sua vez, para os municípios ficou a tarefa de ampliar as legislações federal e estadual, elaborar o plano diretor e aplicar punições de parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo e a desapropriação urbana sancionatória (artigo 30 e 182 da Constituição Federal).

É por meio das diretrizes gerais estabelecidas pela Lei 10.257/01, em seu artigo 2º, que os legisladores e administradores públicos municipais têm a orientação necessária para atingir os fins da política urbana sustentável, além de evitar a prática de ações que contrariem os preceitos da função social da cidade e da propriedade urbana. Estas diretrizes simbolizam um conjunto de princípios a serem seguidos pelos governos municipais, servindo como utilitário fundamental para promover o desenvolvimento sustentável e com qualidade para as comunidades que moram nas cidades, tanto no presente quanto no futuro.

De maneira geral, os dezoito incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade são os seguintes: garantir o direito às cidades sustentáveis para a população; gestão democrática com a participação da população; cooperação entre poderes, a iniciativa privada e os outros setores das cidades; oferta dos equipamentos urbanos, comunitários, de transporte e de serviços públicos que se adequem às exigências da população; controlar a ordenação e o uso dos solos; promover a integração das atividades urbanas e rurais; produção e consumo dos bens e serviços que não ultrapassem os limites da sustentabilidade ambiental; distribuição apropriada dos benefícios e ônus da urbanização; proteger tanto o meio ambiente natural como também o cultural; privilegiar investimentos que visem a gerar o bem-estar geral, bem como estimular a utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; dar tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; recuperar os investimentos que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos; promover audiências para promover empreendimentos impactantes; regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda e garantir a isonomia entre os agentes públicos e privados. Tais diretrizes devem inspirar toda a regulamentação em âmbito local, que dará concretude às diretrizes ditadas pela lei federal.

Vale ressaltar aqui que, dentro da regularização fundiária e da urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda nos Municípios brasileiros, se faz necessária a adoção de programas e políticas públicas que viabilizem a concretização desta diretriz específica. Para isso, existe o Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal (lei 11.977/2009 e suas posteriores alterações pela Lei 13.465/2017), que visa auxiliar na redução deste problema social. Neste artigo, precisamente nos itens a seguir, será melhor abordada esta legislação.

No momento em que a cidade seguir com o seu desenvolvimento de forma adequada e organizada, satisfazendo o que consta no seu Plano Diretor através da definição e limitação dos

índices urbanísticos, ela atenderá à sua função social e ambiental, bem como possibilitará uma vida mais digna a todos os seus habitantes, e não apenas àquela parcela situada na “cidade formal”. E nesse ponto, as diretrizes principiológicas do Estatuto das Cidades servem como orientação para a concretização da função social da cidade e da propriedade urbana. A respeito deste assunto,

O Estatuto da Cidade, além de reforçar o primado da função social como um limitador do direito de propriedade, também adiciona um novo conceito no ordenamento brasileiro: função social da cidade. As cidades têm que possibilitar as melhores condições possíveis para o desenvolvimento humano. Atender, de forma mais ampla possível, os interesses da maior parte de sua população. (CORRALO, 2011, p. 247 e 248).

Nesta deixa, o que se percebe é que o Estatuto da Cidade deve interferir e regular a edição do Plano Diretor de cada município, pois é este que definirá os requisitos necessários para o cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, imóveis que não cumprem sua função social são aqueles que não estão atendendo à sua finalidade original, e por este motivo, sofrerão as sanções previstas no Estatuto da Cidade, quais sejam, a edificação e a utilização compulsória, o IPTU progressivo, o parcelamento e a desapropriação mediante pagamento em títulos. A partir daí, será possível também o cumprimento da função social da cidade, pautada no trinômio crescimento econômico, com justiça social e preservação ambiental.

Pela observação dos aspectos analisados, o Estatuto da Cidade serve como guia para que o município atue de forma que reduza as lacunas danosas que impedem que a função social da cidade e da propriedade urbana sejam cumpridas. É por meio deste Estatuto que as regras gerais de atuação do Poder Municipal são instituídas, aguardando, para a sua concretização, a regulação da legislação municipal pela edição do Plano Diretor. E, para a hipótese de um município não conseguir realizar sozinho as exigências previstas no Estatuto da Cidade, cabe outra saída, que é a união de dois ou mais municípios – formadores de uma metrópole – para que se torne viável a concretização da política urbana que seja comum a todos da mesma região. Para isso, há uma regulamentação específica, denominada de Estatuto da Metrópole, que será o tema do próximo item deste artigo.

ESTATUTO DAS METRÓPOLES: PRINCIPAIS OBJETIVOS

Conforme artigo 25, parágrafo 3. da Constituição Federal de 1988, “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir 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”.

Assim, as metrópoles podem ser definidas como amplas cidades que possuem o poder de influência e intervenção, principalmente econômica e de prestação de serviços, sobre outras cidades que se encontrem ao redor da cidade principal. A existência de uma metrópole auxilia na realização de políticas públicas que são comuns à todas as cidades vizinhas à cidade principal.

Para que essa confraternização aconteça, faz-se necessário um regime organizado, que compreenda a legislação estadual necessária para sua criação, bem como a atuação pública adequada para se obter os fins pretendidos da metrópole. Para concretizar este intento constitucional, em 13 de janeiro de 2015 foi aprovada e sancionada a Lei Federal n. 13.089, que recebeu a denominação de Estatuto da Metrópole.

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

§ 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Segundo Navolar e Pereira, integrantes do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná – CAU/PR, o Estatuto da Metrópole “tem o objetivo de criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que envolvam mais de um município. Fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das políticas públicas” (2015, p. 15).

Segundo o artigo 3º do Estatuto, que está conforme o artigo 25, parágrafo 3 da Magna Carta, acima disposto, uma região metropolitana surge através de lei complementar estadual,

desde que constituam um agrupamento de municípios próximos, para que agreguem a organização, o planejamento e a execução de objetivos comuns a todos. Tudo isso deve acontecer

respeitando princípios como prevalência do interesse comum; compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos Entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso de recursos públicos; e busca do desenvolvimento sustentável (NAVOLAR; PEREIRA, 2015, p. 16).

Por este motivo, as regiões metropolitanas têm seu cerne ligado ao estágio contemporâneo em que o País se encontra: o cooperativismo. Neste ponto, a governança conhecida como “local” ou Municipal, por vezes não dá conta de todas as atribuições que lhe foram definidas pela Constituição Federal. Por isso, com o objetivo de cooperar entre si, as cidades metropolitanas aderem à governança interfederativa. Quanto ao termo “governança interfederativa”, o Estatuto afirma que as responsabilidades da “organização, planejamento e execução” devem ser divididas “entre entes da Federação”, que são o Estado-membro e os municípios envolvidos, segundo o inciso IV do artigo 2º.

Souza faz uma abordagem interessante em seu artigo “Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político”, no qual explica como é possível a governança interfederativa:

[...] nas RMs, as três esferas de governo e seus legislativos têm um papel, assim como o setor privado, as empresas prestadoras de serviços públicos, as organizações não governamentais voltadas para as mais variadas demandas e prestações de serviços, e diversos segmentos da sociedade civil. Se nas cidades em geral tais instituições e atores têm um papel a desempenhar, nas RMs eles se multiplicam pela quantidade de interesses econômicos, sociais e políticos que convivem ou que entram em conflito nas grandes cidades” (SOUZA, 2003, p. 12).

Além disso, o artigo 7º da referida Lei estabelece algumas diretrizes específicas que deverão ser observadas quando da realização da governança interfederativa. Essas diretrizes, de forma resumida, são: as decisões a respeito do desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de interesse comum devem ser partilhadas ou divididas, assim como a organização administrativa das funções públicas e os custos da realização das funções públicas de interesse comum; deverá ter participação da sociedade civil, através de seus representantes, no planejamento e decisões tomadas, acompanhando a realização os serviços e obras públicas, dentre outras diretrizes menos elaboradas pelo Estatuto.

A própria Lei afirma que é papel da União apoiar as iniciativas dos Estados e Municípios que adotem a governança interfederativa, desde que estas possuam gestão plena. Para fins de

esclarecimento, a chamada “gestão plena” acontece quando esta metrópole ou aglomeração urbana atende a alguns requisitos básicos, que são: a formalização e delimitação através de lei complementar estadual; ter uma estrutura de governança própria, de acordo com o Estatuto da metrópole; e já tenha aprovado um plano de desenvolvimento urbano integrado através de lei estadual.

Para Gabriele Valgoi (2018), esta Lei exige que os Estados possuam “organização, comprometimento, e integração com seus Municípios, para definições de regiões”, além de “comprometimento entre os gestores locais e seus cidadãos, para elaboração de instrumentos de Desenvolvimento Integrado”.

Diante do exposto, é preciso notar que no cenário brasileiro atual, a distribuição da população nos espaços urbanos é feita de forma desigual, onde parte da população carrega em mãos a maior parte da renda nacional – estando em posição privilegiada – e a outra parte da população carrega nos ombros o peso da baixíssima renda, não podendo estes últimos usufruir do espaço urbano de forma legal.

Desta forma, muitas ocupações urbanas tornam-se irregulares e por vezes situadas em áreas de risco, carecendo os seus habitantes do direito social à moradia e do pleno desenvolvimento das funções sociais de suas propriedades. E esta realidade é muito mais evidente nas regiões metropolitanas brasileiras. Para solucionar este problema, surge a chamada Regularização Fundiária, regida pelas Leis Federais que serão o tema central a ser abordado a seguir.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A LEI DO MINHA CASA MINHA VIDA (LEI 11.977/2009) E AS RECENTES ALTERAÇÕES DA LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017

Um dos problemas mais frequentes encontrados nas cidades brasileiras mais urbanizadas e, em especial, nas regiões metropolitanas, são as ocupações irregulares. Estas, por sua vez, surgem com a justificativa de que a grande parte da população que se encontra nestas ocupações é de baixa renda e não possui a oportunidade de ingressar ou adquirir habitações “formais”. Na grande maioria das vezes, estes locais não contam com serviços básicos como energia elétrica, distribuição de água, saneamento, segurança, dentre outros elementos básicos para uma boa qualidade de vida. Além disso, muitas destas habitações estão localizadas em áreas de risco à vida de seus habitantes, por se situarem em encostas de morros sujeitas a

deslizamentos, ou beira de córregos e “baixadas”, sujeitas a enchentes. Também podem caracterizar-se por regiões de risco ao meio ambiente, por serem áreas de preservação permanente, que deveriam ser poupadas do adensamento populacional e da poluição e destruição de seu frágil ecossistema.

A moradia irregular pode ser considerada aquela onde os residentes de determinado lugar não possuem moradia digna, segurança adequada e nem garantia de sua propriedade. Exemplos podem ser citados, como favelas, cortiços, invasões e loteamentos irregulares. A regularização fundiária é uma das diretrizes da política urbana, e pode ser encontrada no inciso XIV da Lei denominada Estatuto da Cidade. O inciso citado possui o seguinte texto: Art. 2. “[...] XIV- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.”

Segundo as observações de Carvalho Filho, “o alvo do dispositivo é a parte da comunidade menos favorecida quanto à renda familiar e ao status econômico em geral” (2013, p. 70). São ocupações que se deram de forma irregular, mas é importante ressaltar que as circunstâncias problemáticas destes aglomerados não devem impedir que o Poder Público cumpra com as diretrizes da política urbana e lhes garanta uma moradia digna, com reconhecimento do seu direito real à propriedade ou ao uso, os quais devem estar acompanhados de investimentos em infraestrutura capazes de garantir uma moradia digna, com acesso a serviços públicos capazes de garantir um mínimo para uma existência com dignidade como, por exemplo, acesso à água, luz, saneamento básico, transporte público, bem como próximas a escolas e postos de saúde. Para Carvalho Filho,

a regularização fundiária [...] consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas. (2013, p. 54)

Assim, sempre que possível e que não haja risco ao meio ambiente ou à vida das pessoas que ali residem, deve-se optar pela regularização fundiária, com vistas a garantir o direito à moradia dessas famílias, bem como investir em serviços públicos capazes de garantir que esta moradia tenha um mínimo de dignidade e qualidade de vida.

Entretanto, não basta apenas o programa estar escrito no papel, e sim, é preciso que o Poder Público, em todas as suas esferas de atuação, obre pelo bem da sociedade e faça o possível para que esta diretriz básica – regularização fundiária – se concretize, com o fim de que

a propriedade cumpra com a sua função social, qual seja, a de atender às necessidades de toda a população e multiplicar o direito à moradia.

O que se defende neste artigo é que as políticas de regularização fundiária não devem ser criadas e implantadas de forma isolada, mas sim em conjunto com outras políticas públicas complementares, visto que não é possível sanar uma irregularidade causando outra como consequência. Um artigo formulado pelo Instituto Polis, com coordenação e edição de Edésio Fernandes, dá uma resposta convincente para esta deficiência urbana. Para ele:

por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal a uma parcela maior da sociedade, sobretudo os grupos de renda média-baixa, ao lado da oferta de subsídios públicos para as faixas da menor renda. Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados, de forma a adaptá-los às realidades socioeconômicas e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas. (2018, p. 21).

Quanto aos instrumentos jurídicos utilizados para a regularização fundiária, destacam-se: a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial de moradia; a usucapião individual e coletivo; a legitimação na posse e a legitimação fundiária (previstos no Decreto Lei 271/67, no Código Civil de 2002, na Medida Provisória 2.220/2001, na Lei do Minha Casa Minha Vida, bem como na recente alteração realizada pela Lei nº 13.465/2017, em seu artigo 15).

Quanto à concessão de Direito Real de Uso, que foi instituída pelo Decreto Lei 271/1967, consiste no ato de o Poder Público legalizar espaços públicos que estão sendo utilizados para fins residenciais, obtendo caráter de escritura pública e de direito real de uso, podendo ser aceita como garantia para financiamentos habitacionais.

Por sua vez, como instrumento de regularização fundiária destaca-se a concessão de uso especial para fins de moradia, regulamentada pela Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e prevista no rol de direitos reais do artigo 1.225 do Código Civil Brasileiro. Segundo João Telmo de Oliveira Filho (2016), a concessão de uso especial para fins de moradia “é o reconhecimento do poder público do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração de domínio útil sobre o imóvel que ocupa”.

Segundo a legislação vigente a respeito do tema, os requisitos necessários para o reconhecimento da concessão de uso especial afirmam que ela é destinada às pessoas que, até o dia 30 de junho de 2001, estiverem na posse por cinco anos ininterruptos e sem oposições, de algum imóvel público de até 250 m² localizado em área urbana. Este imóvel deve estar sendo utilizado exclusivamente para fins de moradia, e ainda, o possuidor não pode ser proprietário de qualquer outro imóvel – tendo sido previsto isto no artigo 1º da Medida Provisória acima citada. Ressalta-se que também aqui há a modalidade de concessão de uso especial para fins de

moradia de maneira coletiva, com a constituição de um direito real indivisível aos possuidores, reconhecido na matrícula do imóvel.

Já a usucapião consiste no reconhecimento do domínio pela posse em propriedade de áreas particulares, onde os terrenos tenham até 250 m² (usucapião individual) ou acima de 250 m² (usucapião coletivo) e os possuidores utilizem-no, por cinco anos ininterruptos, com o fim de moradia e não sejam proprietários de outro imóvel, os quais podem adquirir a propriedade originária do imóvel pela prescrição aquisitiva.

A legitimação de posse, por sua vez, não é um instrumento inédito na legislação brasileira, eis que a surgiu com a antiga Lei de Terras, cabível inicialmente para as terras devolutas (aquelas que não são utilizadas para algum uso público e nem de domínio particular; ou seja, são aquelas situadas nas regiões de fronteiras, nos territórios da Federação, e também as consideradas indispensáveis à segurança nacional). Por isso, o Poder Público pode reconhecer a condição de legitimidade, outorgando formalmente o seu domínio para o trabalhador destas terras. Entretanto, recentemente a legitimação de posse obteve destaque na Lei do Minha Casa Minha Vida, editada para, dentre outros motivos, regularizar a posse em assentamentos irregulares e facilitar a aquisição de unidades habitacionais pela população de baixa renda. Já a legitimação fundiária é instrumento novo, editado pela Lei 13.456/2017 e previsto em seu artigo 23, o qual será melhor abordado na sequência. Tais instrumentos serão melhor abordados no item a seguir, pois tem ligação direta com a demarcação urbanística prevista na lei nº 11.977/2009, bem como na recente alteração realizada pela Lei nº 13.465/2017 e também no Código Civil Brasileiro de 2002.

Assim, quanto às políticas públicas de habitação, garantidoras do direito à moradia dos cidadãos previsto no artigo 6º da Constituição Federal, pode-se enfatizar o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a Lei Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), o Estatuto da Metrópole (Lei 13.090/2015), e a Lei 13.465/2017 (esta última com aplicabilidade *sob judice* no STF).

É importante ressaltar que a Lei Minha Casa Minha Vida, acima referida, sofreu profundas alterações advindas da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que acabaram por alterar aspectos relevantes da política de regularização fundiária anterior, eis que privilegia a questão da regularização fundiária, dispondo sobre os mecanismos mais céleres para se “formalizar” as propriedades irregulares. Porém, uma crítica que se faz é que ela acaba por “deixar de lado” as demais questões a respeito de uma moradia digna, como os investimentos em serviços públicos garantidores de saneamento básico, luz, água, transporte coletivo, educação e saúde para aquela população de baixa renda que terá seu título reconhecido

administrativamente pelo Poder Público (vide artigo 36, parágrafo 6. da nova lei). Conforme dispõe a “Carta ao Brasil. Medida Provisória 759-2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil”, subscrita por diversas entidades da sociedade civil, a nova lei

Acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte do Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade. Extingue o licenciamento ambiental diferenciado para as áreas de interesse social, inviabilizando na prática a regularização fundiária destes casos pelo Município. Revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido. (CARTA AO BRASIL, 2018)

Assim, o que se pode perceber é que a atual legislação flexibilizou questões, prevendo um procedimento administrativo de regularização fundiária no seu capítulo III. Optou-se por garantir direitos individuais e o reconhecimento dos títulos de propriedade em detrimento do direito social à moradia, que é mais amplo e exige maiores investimentos por parte do Poder Público, como saneamento básico, acesso à saúde, ao trabalho, ao lazer, à educação, dentre outros aspectos que garantem um mínimo de vida digna ao ser humano.

Vale notar que, quanto o processo de regularização fundiária abrange duas espécies, conforme o artigo 13 da lei 13.465/17, o qual repetiu o disposto na legislação anterior: (a) a regularização fundiária de interesse social, que segundo Carvalho Filho (2013, p. 75) é aquela voltada aos assentamentos irregulares, quando ocupados, preponderantemente, por população de baixa renda; e (b) a regularização fundiária de interesse específico, que são todas as outras que não se enquadram na categoria de interesse social, eis que, por vezes, a irregularidade na moradia se dá por pessoas também de alto poder aquisitivo, que constroem em áreas que não admitem, posteriormente, o registro, por inúmeros fatores. Neste artigo se enfocará a regularização fundiária de interesse social, já que ligada à população de baixa renda e ao direito à moradia, foco desta pesquisa.

Nas palavras de Vicente de Abreu Amadei, a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) está focada nos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, assim declarados pelo Município. Assim,

É o critério econômico-social (assentamento ocupado, predominantemente, por população de baixa renda), o norte maior que qualifica o núcleo urbano informal como apto à Reurb-S. Então, satisfeito esse pressuposto de fundo, ao qual se deve agregar o formal reconhecimento pela Administração Pública municipal, fica aberto o campo para o referido modo peculiar de regularização fundiária, a Reurb-

S, com flexibilização de exigências, redução de custos, aplicação específica de instrumentos de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais. Observe-se que, no quadro da Lei nº 11.977/2009, os critérios específicos para o enquadramento como regularização fundiária de interesse social eram mais fechados (v.g. art. 47, VII), pois, agora, com a Lei nº 13.465/2017, é suficiente a satisfação do requisito material da ocupação predominantemente por população de baixa renda aliado ao requisito formal da declaração em ato do Poder Executivo Municipal. (AMADEI, 2018, p. 16)

Visto isso, apesar da recente legislação flexibilizar o procedimento de obtenção dos títulos dos lotes, ressalta-se que a regularização fundiária é um processo muito complicado, o qual não engloba apenas a obtenção do título, mas também inúmeros investimentos em garantir àquela população o acesso a serviços públicos básicos para uma vida digna, o que muitas vezes gera problemas e conflitos de árdua solução, mas que visam sempre o bem-estar da população, através de boa vontade dos entes políticos que não devem economizar empenho, dinheiro e energia para executar este processo.

Deste modo, a lei 13.465/2017 tem a vantagem de agilizar o procedimento de formalização das propriedades irregulares, o que, de certa forma, auxiliará o poder público a enquadrar as propriedades urbanas dentro dos parâmetros legais. Entretanto, não priorizará os demais investimentos em serviços públicos capazes de garantir uma moradia digna, o que também é necessário.

O procedimento administrativo previsto nesta lei obedece uma série de fases até chegar à conclusão da regularização fundiária. As fases estão previstas no seu artigo 28, quais sejam:

- 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 situa a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Observa-se, dentro de uma análise pormenorizada da lei, que esta concede aos municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais, uma maior liberdade no procedimento de regularização fundiária, pois são eles quem irão definir qual a modalidade de

regularização - dentre as previstas - bem como procederá com a maioria das fases restantes, conforme prevê as seções III, II e I do capítulo III da lei.

O próximo item trará, de forma clara e esmiuçada, dos principais instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), na Lei 11.977/2009, bem como pelo novel diploma nº 13.465/2017.

INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (ZEIS), REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB), DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, LEGITIMAÇÃO DE POSSE E LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Como já visto anteriormente, dentre os vários instrumentos de regularização fundiária previstos nos diplomas legais aqui estudados (Estatuto da Cidade, Estatuto das Metrôpoles, Lei do Minha Casa Minha Vida e Lei 13.465/2017), tem-se como os principais e mais relevantes os seguintes: (a) a instituição de zonas especiais de interesse social- ZEIS; a regularização fundiária urbana- Reurb; (b) a demarcação urbanística; (c) a legitimação de posse e; (d) a legitimação fundiária. Neste item serão apresentados cada um destes instrumentos com suas peculiaridades, assim como serão abordadas as recentes alterações legislativas e seus reflexos em tais institutos.

De início, é importante ressaltar que para a regularização urbanística de uma área do município, pela Lei do Minha Casa Minha Vida será necessário editar uma lei específica criando uma ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). Já pela nova Lei 13.456/2017 (artigo 18 § 2º) essa exigência é flexibilizada, bastando instituir-se uma Reurb (Regularização Fundiária Urbana), que é a aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico elaborado por profissionais especializados na área, como topógrafos, arquitetos e engenheiros urbanistas, os quais farão a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível. Da mesma forma, exige que se tenha previamente um cadastro imobiliário e um levantamento georreferenciado para cada assentamento urbano, identificando os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas para o uso público (artigos 35 e 36 da Lei 13.465/2017).

Assim, pela atual legislação pode-se realizar a regularização fundiária tanto por ZEIS quanto por Reurb. Nas palavras do Mestre em Planejamento Urbano e Regional, João Telmo de Oliveira Filho, as ZEIS

são áreas de interesse social classificadas em razão das características de uso e ocupação da área urbana: A primeira diz respeito a terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, população de baixa renda ou assentamentos. A segunda diz respeito a loteamentos irregulares que tem, por sua característica, interesse público em se promover a regularização ou recuperação ambiental. A terceira espécie diz respeito aos terrenos não edificadas, subutilizados ou não-utilizados, necessários a aplicação de programas habitacionais. (2016)

De forma abrangente e observando as diretrizes urbanas, as Zonas Especiais de Interesse Social e também a Reurb (Regularização Fundiária Urbana) são utilizadas para tornar a cidade clandestina uma cidade legal, estendendo o direito à cidadania e à cidade para toda a população, tendo como finalidade o reconhecimento da diversidade local no processo de desenvolvimento urbano.

Sendo um instrumento de zoneamento, as ZEIS devem ser regulamentadas complementarmente pela legislação municipal de cada localidade, através do seu Plano Diretor e das demais Leis Complementares do local, que estabelecerá a área abrangida pela ZEIS, suas características e os instrumentos de política urbana que serão nela utilizados, para fins de regularização fundiária. Já a aprovação municipal da Reurb, conforme artigo 12, “compreende à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado”, podendo ser também realizada pelos Estados, acaso o Município não o tenha. Não há necessidade de edição de lei específica, nem de previsão no Plano Diretor (ver artigo 28 § único), o que por certo vai de encontro aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, em especial o artigo 182 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade.

Ao analisar a recente Lei 13.465/17, percebe-se que o seu artigo 10 elenca um extenso rol de objetivos relacionados à regularização fundiária urbana (Reurb), sendo que os principais são: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir a efetivação da função social da propriedade, dentre outros. A lei arrola ainda, em seu artigo 14, o elenco daqueles que podem requerer a regularização fundiária, que são todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – visto que todos estes são titulares ou possuem interesse nas áreas urbanas, bem como os seus beneficiários, os proprietários, a Defensoria Pública e o Ministério Público. Além disso, podem os Municípios dispor sobre esta matéria, porém, sempre observando as diretrizes fixadas pela legislação federal aqui comentada.

Na Reurb, conforme artigo 15 da Lei 13.456/2017, poderão ser empregados, dentre outros: 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, em caso de perigo público iminente; 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; e a compra e venda. Veja-se que o rol é extenso e aberto, o que demonstra o intuito do novo legislador em simplificar o procedimento.

Por sua vez, ao se editar uma ZEIS ou se aprovar um projeto urbanístico de Reurb (Regularização Fundiária Urbana), poderá proceder o poder público com a demarcação urbanística. Na compreensão de Carvalho Filho, a demarcação urbanística “consiste em procedimento administrativo através do qual o Poder Público demarca imóvel público ou privado, estabelecendo seus limites, área, localização e confrontantes, a fim de identificar os ocupantes e definir a natureza e o tempo das respectivas posses” (2013, p. 91). Fica claro aqui o caráter social do instrumento, atendendo à população de baixa renda que, por si só apenas, não seria capaz de regularizar seus assentamentos, o que satisfaz uma das diretrizes gerais prevista no inciso XIV, artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Salienta-se que a Lei 13.456/2017 flexibilizou a regulamentação anterior, ao dispor em seu artigo 19, § 3, que “os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb”. O que antes era obrigatório agora se tornou facultativo, mas por certo a demarcação não deve ser dispensada, já que é uma ferramenta útil ao Poder Público “para identificação da área urbana informal ocupada, seus ocupantes e demais características indispensáveis para a expedição da Carta de Regularização Fundiária. (PEDROSO, 2018, p. 49) Seu conceito está previsto no artigo 11, inciso IV da Lei 13.465/2017, que assim dispõe:

procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

Ou outro aspecto interessante, conforme constata Barros (2017), é que a nova lei determina que o procedimento passa a fazer parte da competência do próprio Município, e não mais dos cartórios de registros de imóveis, como dispunha a lei anterior, o que poderá tornar o

procedimento mais célere. Assim, caberá ao Município a expedição da “Certidão de Regularização Fundiária”, que compreende o

documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos (art. 11, inciso V).

Após finalizado o procedimento é que se dará o encaminhamento ao registro de imóveis para averbações e registros necessários. Acaso o titular do cartório retardar ou não efetuar o registro, estará sujeito “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” (artigo 13 § 6º da nova lei).

Já a chamada legitimação de posse, apesar de estar prevista em ambos os diplomas legais aqui estudados, teve sua regulamentação anterior revogada pela novel legislação, com o intuito de simplificar e desburocratizar seu procedimento. Anteriormente, pela lei 11.977/2009, a expedição do título de legitimação de posse seria a “prática de ato administrativo cuja finalidade é a de conferir o título de reconhecimento de posse em imóvel objeto de demarcação urbanística. Neste título, constarão a identificação do ocupante, bem como a natureza e o tempo da ocupação” (CARVALHO, 2013, p. 91). Após a definição da legitimação de posse, seria possível se utilizar os demais instrumentos de regularização fundiária acima destacados, como a usucapião especial de imóvel urbano, a qual se daria por processo extrajudicial perante o Registro de Imóveis (artigo 216-A da Lei n. 6.015/73, recentemente alterado pela Lei 13.465/2017)

Com a Lei 13.465/2017, em seus artigos 25 a 26, percebe-se também a flexibilização do instituto da legitimação de posse, eis que possibilita contar a prescrição aquisitiva com conversão automática ao título de propriedade, livre de ônus, como um título originário. Assim, agora, a legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real. Ou seja, àquele que após 5 anos do registro de sua legitimação de posse “terá 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.” Acaso não tenha preenchido as condições previstas na Constituição Federal, ainda será possível realizar a conversão do título de legitimação de posse em propriedade, “desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.”

Salienta-se que tanto pela Lei 11.977/2009 quanto pela Lei 13.465/2017 a legitimação de posse só pode ser aplicada às propriedades privadas, restando às propriedades públicas (onde a Constituição Federal impede a usucapião) a concessão de uso especial para fins de moradia, que é também um direito real, mas não é um direito real de uso, e não de propriedade. Entretanto, este obstáculo foi removido pela nova Lei 13.465/2017, com o instituto da legitimação fundiária, prevista em seus artigos 23 e 24.

A legitimação fundiária é também uma nova forma originária de aquisição do direito real de propriedade, a qual é conferida por ato do Poder Público 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.” Percebe-se aqui que a lei não exige contagem de tempo da posse anterior a esta data, apenas informa que se a estiver possuindo neste marco temporal será possível adquirir a propriedade. Amplia-se com a legitimação fundiária, sobremaneira, as hipóteses de regularização fundiária abraçadas pela legitimação de posse, eis que abrange, conforme § 4º do artigo 23, imóveis públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das suas entidades vinculadas, os quais “ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.”

Entretanto, por ampliar “indevidamente as hipóteses de regularização fundiária, sem levar em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos”, foi impetrada pela Procuradoria Geral da República a ADI n. 5.771 contra a totalidade da Lei 13.456/2017. A referida ADI também critica “A fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia”. Para o procurador Rodrigo Janot, a novel legislação “acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza”. (RBA, 2017) Este assunto será melhor profundado no item a seguir.

Pela observação dos aspectos analisados, é imprescindível a implementação, por parte do Poder Público, destes principais instrumentos para a regularização fundiária dos imóveis urbanos, com vistas ao cumprimento de sua função socioambiental. Porém, em face às recentes alterações legislativas na matéria sobre regularização fundiária, muitas delas de duvidosa constitucionalidade e passíveis de suspensão pela via das Ações Diretas de Constitucionalidade

perante o STF, percebe-se no Brasil um ambiente de profunda insegurança jurídica, o que por certo prejudicará o direito à moradia de milhares de brasileiros que vivem na informalidade.

A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.465/17

Diante da criação da lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, surgiram várias controvérsias a respeito de sua constitucionalidade. Várias foram as ADI's ajuizadas no Supremo Tribunal Federal, visando a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos que vigoraram com a nova lei.

A primeira foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771, ajuizada no Supremo Tribunal Federal em setembro de 2017 pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. O Procurador aponta uma inconstitucionalidade formal na lei, eis que foi resultado da conversão da medida provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016. Desta feita, alega os seguintes fatores: a) que a referida conversão não respeitou alguns requisitos básicos constitucionais como, por exemplo, a urgência exigida para edição de uma medida provisória sobre o assunto em comento (artigo 62 da Constituição Federal de 1988). Afirma, inclusive, que o problema de que tratou a medida provisória não era motivo suficiente para que fosse tomada uma medida urgentíssima como esta, ou seja, não estaria presente o *periculum in mora* exigido para tomar tais medidas; b) o sancionamento da referida lei gera inúmeras alterações em outras legislações específicas relacionadas à regularização fundiária, as quais foram resultado de um longo processo histórico de análise do solo urbano brasileiro, indo de encontro ao regramento anterior e promovendo um retrocesso legislativo, com o favorecimento da “grilagem de terras”; c) a lei gerará a privatização em massa de vários bens públicos, como no caso da legitimação fundiária, que incentivará a ocupação irregular de terras (“grilagem”), resultando em um dos maiores processos de perda do patrimônio público da história brasileira, situação irreversível futuramente; d) a “lei afronta diversos princípios constitucionais, como o direito à moradia, a função social da propriedade, a proteção do meio ambiente a as políticas de desenvolvimento urbano, agrário e de redução da pobreza”, assim como “amplia indevidamente as hipóteses de regularização fundiária, sem levar em conta o licenciamento ambiental e urbanístico, a participação popular ou a elaboração de estudos técnicos”. Para a Procuradoria Geral da República,

ao criar o instituto da “legitimação fundiária”, o artigo 23 da lei confere o direito real de propriedade 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". "A fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados "grileiros") e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza", destaca na inicial. (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2017)

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, "são passíveis de controle de constitucionalidade leis federais de qualquer forma ou conteúdo" (2013, p. 1006). A respeito desta breve colocação, é cediço esclarecer que surgem críticas e elogios à criação da lei 13.465/17, uma vez que do ponto de vista positivo, o referido diploma é indispensável para a regularização das propriedades informais, uma vez que flexibiliza este procedimento, podendo, inclusive, ser administrativo. Por outro lado, do ponto de vista negativo - e como bem salientado por Rodrigo Janot na ADI 5771 - cabe analisar o fato de que a lei possibilita a privatização de patrimônios públicos, tendo até os que defendem a tese de que a referida lei afronta alguns princípios ou direitos previstos constitucionalmente, como o direito à moradia, à função social da propriedade, dentre outros.

Por sua vez, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou em outubro de 2017 no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5787, na qual critica diversos dispositivos da Lei 13.465/2017. Os argumentos são semelhantes à ADI anterior, ao "questionar a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal, devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância para a regulamentação da matéria por meio de conversão de medida provisória." Da mesma forma, também acusa que o modelo de regularização proposto pela nova lei de um retrocesso social, por prejudicar a população de baixa renda, "que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova legislação, que desconsidera princípios constitucionais e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários." (STF, 2017)

A mais recente é a ADI 5883, ajuizada em 29 de janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e traz reclamações semelhantes às ações anteriores, quanto a inconstitucionalidades formais e materiais no novel diploma legislativo. Em especial, questiona o título II da lei (artigos 9 a 83) e alguns dispositivos do título III, os quais violam o modelo estabelecido pela Magna Carta de 1988, que defere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como o adequado ordenamento territorial (artigo 30

incisos I e VIII), assim como o Poder Local detém a competência exclusiva para edição do Plano Diretor, principal instrumento de política urbana (artigo 182). O IAB entende que a lei “pode acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, ‘especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia dos direitos fundamentais’”. (STF, 2018)

Importa salientar que todas as ADIs aqui comentadas estão sob a relatoria do Ministro do STF Luiz Fux, que até o momento exarou despacho de semelhante teor em todas elas, o qual encontra-se a ser cumprido:

Entendo deva ser aplicado o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não nesta fase de análise cautelar. Colham-se informações das autoridades requeridas, no prazo máximo de 10 [dez] dias. Imediatamente, após este prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 [cinco] dias, para que cada qual se manifeste na forma da legislação vigente. (BRASIL, 2018)

Sendo assim, ante a contemporaneidade do diploma em comento, não é possível, ainda, analisar aspectos práticos da mudança legislativa, uma vez que isso apenas será observado com o passar do tempo. Porquanto hajam apenas argumentos favoráveis e contrários em relação à lei 13.465/17, o que se espera são mudanças favoráveis no processo de regularização fundiária das ocupações irregulares e favelas, para que se concretize, assim, os objetivos previstos na legislação, garantindo o direito à moradia para todos os cidadãos brasileiros.

CONCLUSÃO

O artigo procurou analisar a realidade urbanística brasileira, em que se percebeu que as ações irracionais do ser humano, em conjunto com a falta de planejamento do governo, ocasionaram uma desfavorável ocupação do solo urbano brasileiro, que gerou consequências somente percebidas a longo prazo.

Diante destes fatos, o artigo procurou demonstrar quais são as possibilidades de regularizar as propriedades ocupadas por população de baixa renda consideradas “irregulares” segundo a legislação vigente, tendo em vista que o solo urbano é regulamentado tanto pela Constituição Federal, como pelos Estatutos da Cidade e das Metrôpoles, e ainda por leis específicas – como a Lei da Minha Casa Minha Vida, que sofreu profundas alterações pela lei nº 13.465/2017, mencionada alhures no corpo do artigo.

Atualmente, com a legislação existente a respeito do assunto e a insegurança jurídica que a acompanha, é possível constatar que existem as mais diversas formas de regularização das propriedades irregulares, uma vez que podem ser adotadas medidas sociais, urbanísticas e principalmente jurídicas para fazer com que as referidas propriedades se tornem legais, obedecendo aos parâmetros da legislação brasileira. Tais instrumentos, quando superadas as incertezas a respeito da sua constitucionalidade, devem ser usados em conjunto com o intuito de garantir cidades mais justas e sustentáveis, que possibilitem a todo cidadão, principalmente aqueles com renda baixa, a viver e residir de forma digna e respeitosa em um ambiente favorável para si e sua família, observando a diretriz básica e essencial do interesse social da população em geral.

Desta forma, é imperioso salientar que, somente com a colaboração da sociedade e com a atitude ativa do governo é que se conseguirá atingir os parâmetros estabelecidos para que se tenha uma vida saudável, abrangendo, dentro deste aspecto, a regularidade das propriedades de toda a população, inclusive de baixa renda. Afinal, como demonstrado no decorrer do presente artigo, estas são as que mais sofrem as consequências da irregularidade fundiária, uma vez que não possuem condições suficientes para regularizar sua situação.

Sendo assim, somente a partir do momento que o Poder Público tiver maior segurança jurídica para implantar as políticas e instrumentos necessários para a regularização fundiária é que se terá a verdadeira proteção do direito à moradia e do necessário cumprimento da função socioambiental da propriedade, que a própria Constituição Federal dispõe a toda a sociedade. Estas garantias e direitos fundamentais de moradia digna deverão ser dadas em um contexto ambiental favorável e com segurança para todos, com vistas a atingir a função social da cidade e da propriedade urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu et. al. **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 11-40. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/26539/arisplancamento-do-livro-primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13.46520178243>. Acesso em: 22/04/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 5.771 do Distrito Federal**, Brasília, DF, 19 de setembro de 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5771&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 21/04/2018.

CARTA AO BRASIL. **Medida provisória nº 759/2016**: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <http://www.iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>. Acesso em 21/04/2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. São Paulo. Atlas, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo. Atlas 2011.

FERNANDES, Edésio. **A Produção Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana**. Instituto Polis. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894709/mod_resource/content/0/10%20FERNANDES.%20A%20producao%20socioeconomica%20C%20politica%20e%20juridica%20da%20informalid ade%20urbana.pdf. Acesso em: 12/01/2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, n. 1, pp.261-276, 2006. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em 22 /04/2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo. Malheiros 2014.

NAVOLAR, Jeferson Dantas; PEREIRA, Edson Luiz Cardoso. **Os instrumentos de gestão urbana e o estatuto da metrópole**. Maringá. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná, 2015.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade – fundamentos e principais instrumentos**. Jus Navigandi. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5370/o-estatuto-da-cidade>. Acesso em: 25/07/2016.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões Práticas sobre o Sistema de Regularização Fundiária Urbana Idealizado pela Lei 13.465/2017 (art. 9 ao art. 54). In: AMADEI, Vicente de Abreu et. al. **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 41-63. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/26539/arisp-lancamento-do-livro-primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13.46520178243>. Acesso em 22/04/2018.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **#RetrocessoAmbientaNão**: PGR pede inconstitucionalidade de lei que favorece grilagem e desmatamento na Amazônia. 1 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-pede-inconstitucionalidade-de-lei-que-favorece-grilagem-e-desmatamento-na-amazonia>. Acesso em 21/04/2018.

RBA. **Janot pede inconstitucionalidade da chamada 'lei da grilagem'**. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/09/janot-pede-inconstitucionalidade-e-suspensao-imediata-da-chamada-lei-da-grilagem>. Acesso em 21 abr. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 63, pp.38-52. jul./dez. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. São Paulo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acesso em: 04/01/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo**. 29 jan. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>. Acesso em 21/04/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Partido questiona constitucionalidade de nova lei sobre regularização fundiária**. 6 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358386&caixaBusca=N>. Acesso em: 21/04/2018.

VALGOI, Gabriele. A Lei do Estatuto da Metrópole e a visão integrada de desenvolvimento urbano. **Gestão Pública**. Disponível em: <http://www.igam.com.br/gestaopublica/a-lei-do-estatuto-da-metropole-e-a-visao-integrada-de-desenvolvimento-urbano/>. Acesso em: 12/01/2018.

Trabalho enviado em 26 de fevereiro de 2018.

Aceito em 25 de abril de 2018.