



Cidades em disputa e os desafios da Regularização Fundiária Urbana

Dhionathan Oliveira dos Santos¹
Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda²

36

Resumo

A produção da cidade capitalista – e, portanto, suas disputas – passam pela contradição entre a produção social do espaço, por outro lado, e pela sua apropriação privada, intermediada pela propriedade, a qual milhares de pessoas estão alijadas. Diante desse quadro, este artigo tem por objetivo refletir sobre os desafios de implementação da Lei de Regularização Fundiária Urbana-REURB (Lei 13.465/2017). Apresentaremos os marcos legais e avanços na legislação até a referida lei. Ainda persistem muitos obstáculos para que REURB de fato se efetive nas cidades brasileiras, a começar pela capacidade institucional dos municípios e disposição para a sua implementação. Apontamos a necessidade de que os programas não sejam tratados isoladamente, sem preocupação políticas complementares essenciais à qualidade de vida urbana: melhorias habitacionais, água, esgoto, transporte, saúde, educação, dentre outras. Tais medidas são importantes para que se garanta, não apenas, a questão da titularidade, mas o direito à cidade em sua plenitude.

Palavra-chave: Regularização Fundiária Urbana, Produção do espaço urbano, Direito à cidade.

Cities in dispute and the challenges of Urban Land Regularization

Abstract

The production of the capitalist city – and, therefore, its disputes – goes through the contradiction between the social production of space, on the other hand, and its private appropriation, mediated by property, from which thousands of people are excluded. Given this situation, this article aims to reflect on the challenges of implementing the Urban Land Regularization Law-REURB (Law 13.465/2017). We will present the legal milestones and advances in legislation until the aforementioned law. There are still many obstacles for REURB to become effective in Brazilian cities, starting with the institutional capacity of municipalities and willingness to implement it. We point out the need for programs not to be treated in isolation, without concern for complementary policies essential to the quality of urban life: housing improvements, water, sewage, transportation, health, education, among others. Such measures are important to ensure, not only the question of ownership, but the right to the city in its fullness.

Keywords: Urban Land Regularization, Production of urban space, Right to the city.

¹ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da cidade. Discente Universidade Candido Mendes – Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da cidade. Email: d_o_direito@hotmail.com

² Doutora em Sociologia Política. Docente Universidade Candido Mendes – Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da cidade. Email: serpanogueira@gmail.com



1 Introdução

A produção da cidade capitalista ocorre por lógicas distintas que se expressam pelas necessidades e interesses de classe, o que define o seu valor de uso, bem como de troca. Claramente, há uma disputa inerente nesse processo de produção do espaço urbano, sob distintas lógicas de reprodução do capital e reprodução social, e consequentemente pelos conflitos de classe que se expressam e se materializam nas cidades. Desta forma, como aponta Harvey (2012), há uma relação entre a produção da cidade e a acumulação e circulação de capital.

Neste sentido, a urbanização representa, na história do capitalismo, um papel importante para absorção e acumulação do capital, e ganha novos contornos na atualidade com o processo de financeirização do espaço. Por essa via, a produção do espaço urbano (condição, meio e produto) – ganha centralidade analítica, considerando o processo de acumulação e reprodução do capital e de reprodução das relações sociais (CARLOS, 2015).

Sob estas condições, um dos desafios históricos nas cidades brasileiras consiste no acesso à terra e a moradia adequada, e tal aspecto se expressa no aumento da segregação socioespacial como uma das formas de desigualdade. Tais dilemas incidem sobre a garantia do direito à cidade (HARVEY, 2012; LEFEBVRE, 2001), no que consiste ao acesso a moradia e fatores de qualidade de vida na cidade, bem como a somatórias de direitos que passam pela vida urbana, dentre eles a participação e a emancipação.

Desta forma, queremos demarcar que o direito à cidade não consiste somente no acesso a equipamentos e serviços urbanos, que passam pela moradia, mas sobretudo pelo direito de fazer e mudar a cidade, por meio de critérios de justiça.

Diante de um quadro de desigualdades que marcam o processo de urbanização brasileiro, temos o que Cardoso (2003) apontou como “os fenômenos de irregularidade jurídica crônicas” que se expressam em uma irregularidade urbanística e fundiária, de difícil tratamento, considerando a complexidade e contradições do modelo de desenvolvimento vigente em nossas cidades.

Visando tratar o problema da irregularidade fundiária urbana brasileira, algumas soluções, sob a perspectiva do estado, foram pensadas ao longo da história. Idealizadas para cumprir um propósito específico, qual seja, assegurar o direito de



propriedade, mas que, por fatores variados, acabaram por não cumprir a finalidade para a qual foram concebidas, e que não dão conta da cidade “real”, configurada sob mecanismos informais de acesso à terra e a moradia.

Apesar da construção gradual de uma profunda reflexão sociojurídica sobre a regularização fundiária no país, o balanço registrado dos programas de legalização do solo é, todavia, ao menos por enquanto, extremamente negativo. Tais iniciativas se perdem nos meandros intermináveis da burocracia brasileira, revelando a incapacidade da estrutura jurídica atual do país de integrar à formalidade uma grande parcela da população urbana. (GONÇALVES, 2009)

Neste sentido, o objetivo deste artigo é apresentar os marcos regulatórios importantes ao processo de regularização fundiária urbana no Brasil, refletindo especialmente sobre os desafios de sua efetivação.

Para tanto, este artigo expõe, além desta introdução, uma segunda sessão na qual serão tratados os marcos que antecederam a Lei de Regularização Fundiária Urbana-REURB Lei 13.465/2017. Na terceira parte, refletiremos sobre os desafios da regularização Fundiária Urbana no Brasil, o que incide sobre a questão, não somente do acesso a propriedade, mas sobretudo a existência de uma visão integrativa, que garanta o direito à cidade. Por fim, apresentaremos nas considerações finais uma análise sobre a reflexão proposta neste artigo.

2 Marcos da regularização fundiária urbana no Brasil

A Lei de Terras de nº. 601, de 1850, foi a primeira lei na história brasileira a dispor sobre regularização fundiária, tratando das terras devolutas e da questão da posse (AMORIM , TARREGA, 2019, p.15).

Embora a intenção do legislador tenha sido a regularização fundiária e a proteção das terras devolutas, para que elas não fossem ocupadas por novos posseiros, a existência da lei não impediu que novas posses continuassem a acontecer, de forma ilegal, porque, em alguns casos, essa representava a única forma de a população mais pobre ter acesso à terra. Tal lei expressa as contradições que marcaram o processo de produção do espaço brasileiro, e marcou uma opção por grandes propriedades, acentuando as desigualdades presentes até hoje, no Brasil rural.

Por sua vez, o processo de formação do espaço urbano brasileiro, por suas características desigual e tardio, sem dúvidas, contribuiu para a irregularidade fundiária



urbana que, especialmente, nas últimas décadas, através de importantes transformações jurídico-institucionais no campo da política urbana e habitacional, o Brasil pretende solucionar.

O início dessas transformações se deu, segundo Santos (2008), com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, que consagrou em vários artigos, como, o 5º, incisos XII e XIII, 170, 182 e 183, a função social da propriedade como um princípio constitucional e, além disso, impulsionou a formulação de uma nova legislação e a edição de políticas que visam assegurar o direito à moradia e favoreçam o enfrentamento do problema de segregação urbana no Brasil.

Dentre as Constituições brasileiras, sem dúvidas, foi a que mais avançou em direção à função social da propriedade (VIANA, 2012, p. 40).

Foi na Constituição Cidadã que o povo brasileiro teve o conceito da função social da propriedade expresso de forma mais ampla e passível de aplicação prática, inclusive com sanções ao seu descumprimento. (SANTOS, 2008, p. 74).

Isso porque, originalmente, a ideia de função social de propriedade estava mais relacionada à restrição por obrigações sociais do que para legitimar a ideia de uma função social da propriedade no sentido positivista. Em outros termos, a função social da propriedade seria mais um não fazer do que propriamente uma ação positiva.

Com o advento da Constituição de 1988, portanto, e, através da função social da propriedade, foram impostos limites ao direito de propriedade, garantindo que o exercício desse direito não fosse prejudicial ao bem coletivo e, além disso, ele deve agora atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, é o que estabelece o artigo 182 §2º da CRFB/88.

A função social da propriedade, segundo Santos, seria, então, a justificativa para a regularização fundiária e, a partir dela, os instrumentos de regularização fundiária teriam surgido, tais como, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, Lei 11.977/2009 e também o Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/2002 e a Lei 13.465/2017, reiterando a lógica da função social da propriedade e também fortalecendo a lógica da função ambiental da propriedade, com a justificativa de que a propriedade deve atender ao bem coletivo.

Passaremos, a diante, à análise de algumas das características mais importantes, em matéria de regularização fundiária, de cada um dos instrumentos legais acima citados.



2.1 Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

A Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, também denominado de Lei do Meio Ambiente Artificial, foi editada com o objetivo de formular diretrizes gerais de administração do ambiente urbano e veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal frente aos reclames de ordem pública, interesse social, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, estabelecendo normas gerais para a política de desenvolvimento urbano (SANTIN e MARANGON, p.90, 2008). Como Lei Federal para a definição de diretrizes gerais para a política urbana, o Estatuto da Cidade, não deixou de prever que as especificidades de atender às necessidades locais e a decisão pelos interesses da cidade seriam de competência do Município (Oliveira, 2002, p. 102-112). O Estatuto da Cidade deixou a cargo de cada Município efetivar os seus dispositivos segundo as características locais, regulamentadas no Plano Diretor, Lei local que deve orientar o crescimento e o desenvolvimento urbano municipal, prevendo, inclusive, que a Lei Municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, artigo 5 da Lei 10.257/2001.

De acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes, para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, para as integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e para as cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O Estatuto da Cidade previu, expressamente à regularização fundiária urbana, no artigo 2º, inciso XIV, e a definiu como sendo um processo de intervenção pública que objetiva tornar adequada a ocupação das populações que habitam em desconformidade com a lei. (CHAGAS, 2021, p. 51)



Estatuto da Cidade

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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.

Outra inovação do Estatuto da Cidade foi à instituição da usucapião especial de imóvel urbanos, prevista no artigo 4, V, como instrumento da política urbana, sendo disciplinada no artigo 9 da Lei 10.257/2001. Embora, a seu tempo, na vigência do Código Civil de 1916, Lei 3.071, a usucapião já existisse no ordenamento jurídico no rol dos instrumentos para aquisição da propriedade imobiliária, de forma originária, artigo 530, III, a usucapião na forma especial, alinhada à função social da propriedade, reduziu o tempo para que o possuidor de área ou edificação urbana de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados, por 5 (cinco) anos ininterruptos 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. A usucapião especial de imóveis urbanos, como instrumento de regularização fundiária, foi pensada para trazer mais efetividade ao direito de propriedade, privilegiando à sua função social.

2.2 Código Civil Brasileiro Lei 10.406/2002

Seguindo à positivação constitucional e a inovação do Estatuto da Cidade, visando assegurar à aquisição do direito de propriedade àquele detentor da posse prolongada, originada de maneira informal, inadequada, o Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/2002, nos artigos 1.238, 1.239, 1.240 e 1.240-A, também previu o instituto da usucapião, possibilidade de o possuidor, através de um processo judicial, requerer ao Juiz de Direito, integrante do Poder Judiciário, que seja declarada adquirida à propriedade imóvel, mediante prescrição.

A partir da edição do Código Civil de 2002, que, em comparação com o Código anterior, o de 1916, reduziu significativamente os prazos para aquisição do direito por parte do possuidor, à usucapião se tornou, sem dúvidas, o principal instrumento jurídico para a promoção da regularização fundiária urbana. Dada sua importância, cumpre



abaixo relacionar as modalidades de usucapião atualmente existentes e seus aspectos legais.

Quadro 1: Modalidades da Usucapião e Aspectos Legais

Instrumento Jurídico	Legislação	Descrição
Usucapião Extraordinária	Art. 1.238 da Lei 10.406/2002 (Código Civil)	Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis
Usucapião Ordinária	Art. 1.242 da Lei 10.406/2002 (Código Civil)	Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.
Usucapião por Abandono de Lar	Art. 1.240-A da Lei 10.406/2002 (Código Civil)	Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m ² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade dívida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
Usucapião Urbana	Art. 1.240 da Lei 10.406/2002 (Código Civil). Art. 9º da lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	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.
Usucapião Rural	Art. 1.239 da Lei 10.406/2002 (Código Civil)	Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.



Usucapião Coletiva	Art. 10º da lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
--------------------	---	--

Fonte: Lei 10.257/2001 e Lei 10.406/2002. Adaptado.

O legislador pátrio pretendeu resolver, através da usucapião e suas modalidades existentes, a irregularidade fundiária, permitindo ao possuidor, com ou sem o justo título, à aquisição originária do direito de propriedade que, de acordo com a Lei só poderia ocorrer, de maneira formal, por intermédio da escritura pública, essencial à validade dos negócios jurídicos que versem sobre a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 (trinta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, artigo 108 do Código Civil Brasileiro – Lei 10.406/2002.

Melhor explicando, de acordo com o direito brasileiro, a propriedade imobiliária só é estabelecida de maneira formal, ou seja, através de escritura pública, que é o título hábil a comprovar a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis e que deve ser registrada junto ao cartório de registro de imóveis do local onde o imóvel se encontra situado. Se não há título, portanto, não há condições de estabelecer propriedade formal, logo, a posse do titular sobre o imóvel é considerada propriedade informal, inadequada.

Não se pretende negar, à época, à importância da usucapião, como um instrumento de regularização fundiária urbana, mas, embora permitisse ao detentor da posse prolongada à aquisição do direito de propriedade, como se tratava de um processo, exclusivamente, judicial, a dificuldade de acesso à justiça, seja pela falta de defensores públicos, ou pelo elevado custo para a contratação de um advogado particular e pagamento de custas, além da morosidade do andamento do processo, desestimulava o ingresso da demanda, principalmente àqueles detentores integrantes das classes mais pobres.



2.3 Lei 11.977/2009

Pretendendo resolver os problemas práticos da usucapião como instrumento de regularização fundiária, em 07 de julho de 2009, foi editada a Lei 11.977 que, dentre as inovações, previu à usucapião administrativa, possibilidade de aquisição do título da propriedade imobiliária, com a formação do respectivo título, em razão da posse prolongada, depois de realizado o processo de regularização fundiária, que poderia ocorrer, de forma extrajudicial, perante o oficial de registro de imóveis, conforme artigo 60 da referida lei.

A Lei 11.977/2009, por problemas práticos, acabou tendo todo o seu capítulo de regularização fundiária de assentamentos urbanos sendo revogado pela Lei 13.465/2017, e, portanto, não merecerá maiores considerações neste trabalho de pesquisa.

Contudo, merece destaque o papel da Lei 11.977/2009 como sendo a primeira Lei a estabelecer no ordenamento jurídico pátrio o conceito legal de regularização fundiária para fins urbanos. Vejamos o que dispunha o artigo 46 da Lei 11.977/2009.

CAPÍTULO III
(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS
Seção I (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)(Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
Disposições Preliminares
Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar de o conceito não ter sido encampado pela legislação que sucedeu a Lei 11.977/2009, qual seja, a 13.465/2017, a conceituação é um marco importante na regularização fundiária no Brasil.

3 Lei de Regularização Fundiária Urbana-REURB Lei 13.465/2017

A Lei 13.465/2017, denominada Lei do REURB, conversão da Medida Provisória nº. 759, de 2016, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a



liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, além de alterar diversas leis, dentre elas a Lei 11.977/2009.

O título II, Capítulo I, Seção I, da Lei 13.465/2017, que se inicia no artigo 9º, é quem trata da Regularização Fundiária Urbana, instituindo, no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A regulamentação legal da referida lei veio com a edição do Decreto 9.310/2018, que instituiu 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.

A REURB, promovida mediante legitimação fundiária, de acordo com o parágrafo segundo do artigo 9º da Lei 13.465/2017, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Os objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados e Município, estão previstos no seu artigo 10 e são eles: 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; e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Uma das características importantes da Lei 13.465/2017 é que ela coloca o Município, Ente público local, como o principal agente da REURB, ou seja, é o Município o responsável pela regularização fundiária, sendo, também competente para planejamento e gestão da ocupação urbana, além de classificar, caso a caso, as modalidades de REURB, salvo no caso de REURB requerida pela União ou pelo Estado, processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária e emitir a CRF, artigo 30.

Conforme dispõe o artigo 12, a aprovação municipal da REURB corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. O Município pode, portanto, instaurar e aprovar a regularização fundiária urbana de que trata a Lei 13.465/2017. A REURB pode ocorrer, segundo o artigo 13 da Lei 13.465/2017 em 2 (duas) modalidades, sendo elas, de interesse social (REURB-S), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e de interesse específico (REURB-E), regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

No caso do REURB-S, se declarado pelo Município, estarão isentos de custas e emolumentos os seguintes atos registrais relacionados, o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos no artigo 13.

Poderão requerer a REURB, de acordo com o artigo 14 da Lei 13.465/2017, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de



moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público, sendo autorizado que os legitimados promovam todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Como instrumentos de REURB, a Lei relaciona, a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.

É de se destacar, dentre os instrumentos de REURB, o instituto da legitimação fundiária, previsto no artigo 15, inciso I, da Lei 13.465/17, conceituado como o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, artigo 11, inciso VII.

O artigo 23 da Lei 13.465/17 estabelece que, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, e prevê, ademais, que, aquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com

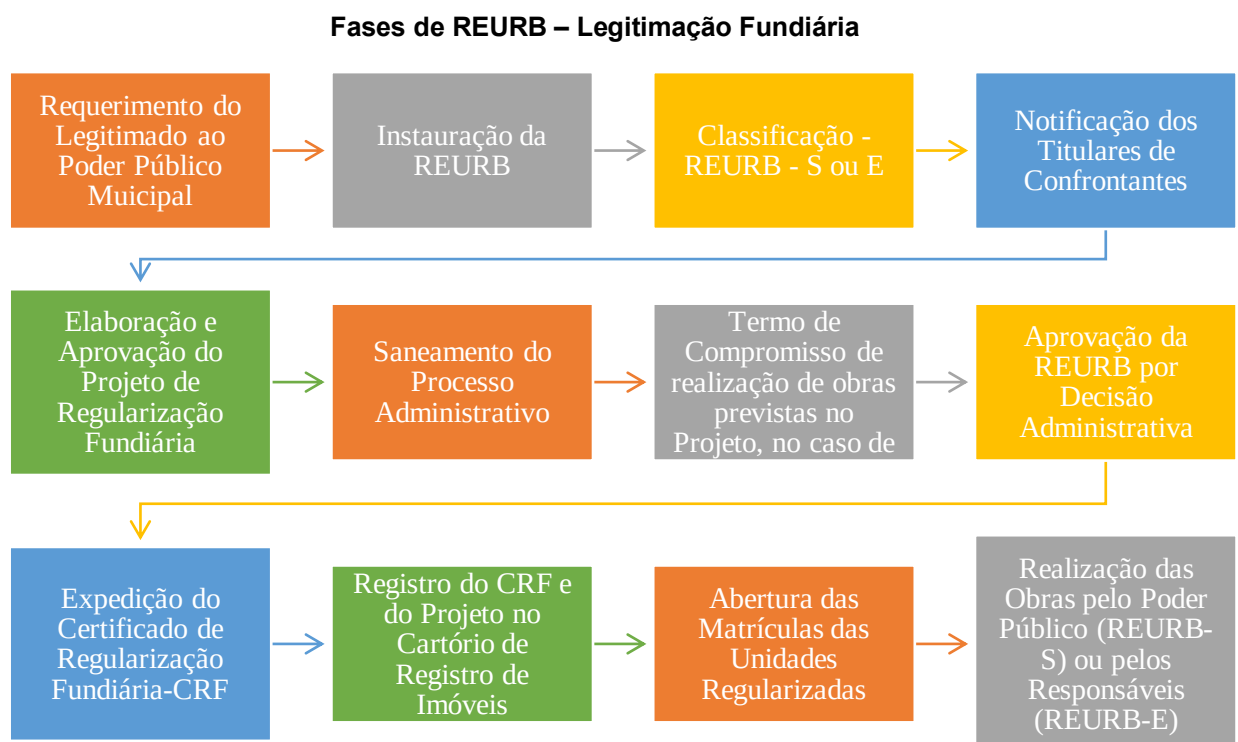


destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016, poderá adquirir o direito real de propriedade, sendo, portanto, esses os requisitos para a legitimação fundiária.

Para o caso específico do REURB-S, de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, a Lei estabeleceu requisitos adicionais, como, que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação, artigo 23, 1º.

Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da REURB, S ou E, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

O procedimento administrativo para a legitimação fundiária, observará o disposto no artigo 28 da Lei 13.465/17, e conterà as seguintes fases:



Fonte: Lei 13.465/2017. Adaptado.



O procedimento administrativo para a legitimação fundiária se inicia com o requerimento dos legitimados; logo após, ocorre o processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; em seguida, acontece a elaboração do projeto de regularização fundiária; seguindo as demais etapas, o saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; expedição da Certidão de Regularização Fundiária-CRF pelo Município; até o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Salientando-se que, como destacado linhas acima, e, segundo o artigo 30 da Lei 13.465/17, compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais, a serem regularizados, o processamento da REURB para a legitimação fundiária.

3.1 Os desafios da regularização fundiária urbana no Brasil

As cidades brasileiras passaram, e ainda passam, por uma avalanche de ocupações irregulares e clandestinas nas últimas décadas, o que qualifica a regularização fundiária urbana como política pública de caráter social necessária, não podendo ser trabalhada ou enfrentada como um problema individual, mas sim uma política pública coletiva e social. (SILVA, 2022, p48)

Acerca dessas irregularidades, Fernandes (2007, p.19), ressalta que, uma das principais características do processo de urbanização intensiva no Brasil foi a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Segundo o autor, ao longo das décadas de crescimento urbano, mas, sobretudo, nas duas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não tiveram acesso ao solo urbano e à moradia, senão por meio de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, marquises, nas beiras de rios e mesmo em uma das principais avenidas da cidade de São Paulo “casas” construídas em cima de árvores – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras.



A irregularidade fundiária, evidentemente, não é um problema que atinge exclusivamente o Brasil, sendo encontrado em diversos países em desenvolvimento, não atoa, em 1999, o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a importante campanha global pela segurança da posse. A regularização fundiária urbana estaria como uma das metas do princípio da agenda mundial do urbano-ambiental. (SILVA, 2022, p48)

A regularização fundiária urbana pode ser definida, portanto, como uma intervenção pública em loteamentos clandestinos, irregulares ou informais localizados nas áreas urbanas que, na maioria das vezes, encontram-se em condições precárias de habitação, ocupadas pela população fragilizada socialmente e excluídas do acesso à moradia “legal”. Esta ação envolve questões jurídicas articuladas às reformas urbanísticas e de transformação social e econômica, abrangendo, desde a urbanização da área até a regularização jurídica e urbanística. (DIAS, J. M. P, 2012, p. 70)

Segundo Gazola, a regularização fundiária urbana seria dotada de várias acepções ou dimensões, dentre elas a autora cita, a do desenvolvimento humano sustentável e a de uma política multidisciplinar que objetiva a inclusão urbana através da execução, integração de ações de promoção humana e urbana [...]”. (GAZOLA, 2008, p.117-118)

Neste contexto, os programas de regularização fundiária devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas, principalmente, a integração socioespacial dos assentamentos informais. Entretanto, a falta de compreensão da natureza e da dinâmica dos processos de produção da informalidade urbana leva a todo tipo de problemas e distorções. Com frequência, os programas de regularização acabam por e produzir a informalidade urbana, ao invés de promoverem a devida integração socioespacial dos assentamentos informais. (FERNANDES, 2007, p.22)

Desde a Lei de Terras, Lei nº. 601, de 1850, se pretende resolver a questão da irregularidade fundiária brasileira, mas, na verdade, o que se vê, na prática, é que, as políticas públicas que objetivam à regularização fundiária, em certa medida, podem até trazer benefícios a destinatários individuais, como, por exemplo, no caso da titulação dos imóveis em situação de irregularidade, mas, a verdade é que, ainda estão bem longe do que propõe, como já citamos, uma vez que possui objetivos muito mais amplos.



Não se nega que a titulação continua a ser a condição essencial para promoção de segurança jurídica da posse, porém, a sua promoção precisa acontecer de maneira articulada com os objetivos de promoção de integração socioespacial das áreas e de permanência das comunidades, é o que se vê no artigo 10 da Lei 13.465/2017, Lei de Regularização Fundiária Urbana, principal política pública em matéria de regularização fundiária urbana vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste particular, destaca-se que, uma política pública como a REURB também tem por objetivo identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados, promover a integração social e a geração de emprego e renda, conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, e concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

O que se observa atualmente é que, a falta de capacidade de atuação institucional tem sido um grande obstáculo à efetividade da política pública de regularização fundiária urbana vigente. Uma política pública que pretende promover uma gama de objetivos amplos requer, por conseguinte, uma maior articulação intergovernamental, ou seja, envolvimento dos diversos setores tradicionais e novos atores, assim como ação comunitária com apoio técnico e jurídico.

A Lei 13.465/2017, Lei de Regularização Fundiária Urbana, uma inovação legislativa com pouco mais de 5 (cinco) anos de vigência, deu uma espécie de protagonismo aos Entes Públicos Municipais, conforme artigo 30 da Lei 13.465/2017, por conferir aos mesmos a competência para o processamento administrativo da REURB, muito embora o rol de legitimados para a sua instituição seja muito mais amplo, conforme artigo 14.

Um das questões que ainda não se tem resposta, notadamente pelo curto período de vigência da Lei, é saber se os Entes Públicos Municipais brasileiros possuem condições de exercer o protagonismo conferido a si pela referida lei.

Os 26 (vinte e seis) Estados que integram a Federação são formados, majoritariamente, por pequenos e médios Municípios, que dispõe de poucos recursos



técnicos e econômicos, ou seja, uma estrutura institucional inadequada para tornar eficaz uma política pública de tamanha importância como é o caso da Regularização Fundiária Urbana.

Mesmo que tenhamos, ainda, poucos dados científicos acerca da eficácia da Regularização Fundiária Urbana, conforme propõe a Lei 13.465/2017, a falta de estrutura dos Entes Públicos Municipais já tem se demonstrado um grande obstáculo à implementação e efetivação desta política pública.

Não se nega que, após a edição da Lei 13.465/2017, houve um grande movimento por parte de Estados e Municípios para a promoção da Regularização Fundiária Urbana em seus territórios.

Segundo Edésio Fernandes (2023), está acontecendo, por todo o Brasil, um processo impressionante e crescente de regularização fundiária, de vários tipos, em várias esferas, com vários objetivos. Ainda que não se possa organizar esse fenômeno em números, parece-me que se trata de algo único na história das políticas urbanas no país sobre o tema da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. Municípios, Estados e União; Ministério Público e Defensoria Pública; Cartórios e Escritórios de Advocacia; Universidades, Movimentos Sociais, Associações de Moradores: muitos têm sido os atores envolvidos nesses processos de diversas maneiras.

Contudo, o que se observa na questão da Regularização Fundiária Urbana é que, tem preponderado a ênfase aos aspectos jurídicos e cartorários, em relação à proposta que integra toda a política pública por trás da Lei 13.465/2017.

Edésio Fernandes (2023, p. 253) chega a dizer que, em muitos casos, se tem a “legalização como mero negócio,” e não como política pública, gerando mesmo as bases de uma “indústria” da legalização e favorecendo quase que exclusivamente as soluções individuais.

Muitas das iniciativas de Regularização Fundiária Urbana podem até se valer de argumentos como, a promoção de direitos, a propriedade como direito natural, a titulação como um direito humano, a propriedade como garantia a acesso a crédito e a garantia de permanência no lugar, mas a experiência das políticas anteriores nos mostra que, se não houver uma articulação intergovernamental, envolvimento dos diversos setores tradicionais e novos atores, assim como ação comunitária com apoio técnico e jurídico, não há nenhuma garantia de efetividade dessa nova política pública.



Sem dúvidas, o grande desafio para Regularização Fundiária Urbana Brasileira atualmente, nos termos propostos pela Lei 13.465/2017, é, na prática, que a referida política pública não esteja limitada à promoção de apenas um direito fundamental, o direito de propriedade, afinal, a regularização fundiária urbana não está restrita à observância desse direito, mas precisa, ademais, afirmar as funções socioambientais da propriedade e o valor social da terra e da cidade. Neste aspecto, é preciso que, a partir dessa política pública, sejam criadas condições de gestão democrática da cidade, a participação popular sendo critério para a validade jurídica das leis e das políticas, assim como dos planos, programas e projetos, além de estabelecer o princípio da responsabilidade territorial do estado e consequentes direitos coletivos dos cidadãos. Essas são as condições para abraçar plenamente a agenda da reforma urbana e construir o Direito à Cidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao olharmos para a atual configuração do processo de urbanização brasileiro, ainda persistem muitos desafios para que tenhamos cidades mais justas e inclusivas. Claramente, temos na legislação urbanística brasileira avanços importantes com o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, evidenciados no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Tal marco, veio para regulamentar o artigo 182 da constituição federal, e é expresso nos Planos Diretores, servindo como um direcionamento importante para o desenvolvimento urbano mais justo, equilibrado e com garantia da função social. Além disto, temos a Lei de Regularização Fundiária Urbana-REURB Lei 13.465/2017, com o objetivo de formalização das propriedades urbanas em situação de irregularidade.

Contudo, são muitos os obstáculos para que REURB de fato se efetive nas cidades brasileiras, a começar pela capacidade institucional dos municípios e disposição para a sua implementação. Além disto, nesse artigo, defendemos que os programas de Regularização Fundiária não sejam tratados isoladamente, sem a preocupação com a existência de políticas complementares essenciais à qualidade de vida urbana: melhorias habitacionais, água, esgoto, transporte, saúde, educação, dentre outras. Tais medidas são essência para que se garanta, não apenas, a questão da titularidade, mas essencialmente do direito à cidade em sua plenitude.



Referências

AMORIM, Liliane Pereira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. O ACESSO A TERRA: A LEI DE TERRAS “1850” COMO OBSTÁCULO AO DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA. Emblemas - **Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais** - UFG/CAC, v. 16 n. 1 (2019): Dossiê "Questão Agrária na Contemporaneidade". Disponível

em: <https://www.revistas.ufg.br/emblemas/article/download/56113/34087/270455>.

Acesso em 24 maio de 2023.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 outubro 2022.

_____. Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

_____. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Constituição Federal, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 10406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 8666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 11977, de 7 de julho de 2009. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 de dezembro de 2022.



_____. Lei 13465, de 11 de julho de 2017. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 11977, de 7 de julho de 2009. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

_____. Lei 3071, de 1 de janeiro de 2016. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

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

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia Urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, p. 43-644, 2015.

CHAGAS, Luciano. **Regularização Fundiária Urbana-REURB**. Prosear, 2021.

Dias, João Marcus Pires. **Regularização fundiária urbana com participação popular experiência e enfrentamentos no município de Taboão da Serra**. 2012. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.pucsp.br/jspui/bitstream/handle/3435/1/Joao%20Marcus%20Pires%20Dias.pdf> Acessado em: 24 maio de 2023.

FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária Plena Regularização de Assentamentos Informais**: O Grande Desafio dos Municípios, da Sociedade e dos Juristas Brasileiros, Brasília Ministério das Cidades, 2007.

_____. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017. **O Social em Questão**. Ano XXVI - nº 55, PUC RIO, 2023.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 117.



GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**, Estudos Avançados, 2009.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

56

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História (São Paulo)**, v. 27, p. 89-109, 2008.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana – regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa et al. **Estudo técnico ambiental como pressuposto para a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente**: Lei Federal n. 13.465 de 2017-REURB. 2022.

VIANA, Glaucia S. B., **Perspectivas e Limites nos Programas de Regularização Fundiária em Terras Públicas da União no Rio De Janeiro**: O Caso do Setor 01 da Colônia Juliano Moreira, PUC-Rio, 2012, p. 40.