

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Ana Paula Matosinhos

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PREVISTA NA LEI Nº 13.465 E A
CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO**

Belo Horizonte

2020

Ana Paula Matosinhos

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PREVISTA NA LEI Nº 13.465 E A
CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais, como requisito parcial para obtenção do título
de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M433r Matosinhos, Ana Paula
A regularização fundiária urbana prevista na Lei nº 13.465 e a consolidação do direito à propriedade no Estado Democrático de Direito / Ana Paula Matosinhos. Belo Horizonte, 2020.
141 f. : il.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. 2. Estado Democrático de Direito. 3. Regularização fundiária - Brasil. 4. Habitação - Legislação - Brasil. 5. Direito à moradia - Brasil. 6. Direito urbanístico - Brasil. 7. Loteamento - Legislação - Brasil. 8. Usucapião - Legislação - Brasil. I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 347.235

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Paim Brito - CRB 6/2999

Ana Paula Matosinhos

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PREVISTA NA LEI Nº 13.465 E A
CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais, como requisito parcial para obtenção do título
de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria

Área de concentração: Direito Público

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares (Banca Examinadora)

Prof. Dra. Mônica Cristina Queiroz Reis (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Jorge Fulgêncio Silva Chaves (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Leonardo de Araújo Ferraz (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2020.

À minha família, por todo o incentivo, aos meus amigos, por compreenderem minha ausência em momentos importantes de suas vidas e, em especial, ao meu amigo, professor Edimur, fonte de inspiração, que me acompanha na jornada acadêmica há quase vinte anos.

RESUMO

O crescimento dos centros urbanos é fato presente na maioria das cidades brasileiras e continua a desencadear a não ordenação do solo urbano tanto quanto à falta de infraestrutura básica para o desenvolvimento do homem quanto à impossibilidade de fazer cumprir o direito fundamental à propriedade. Assim, não trouxe consigo o necessário desenvolvimento da infraestrutura da cidade, a fim de assegurar tranquilidade e acomodação à população urbana, incentivando a edificação de inúmeras moradias, erigidas em desacordo com a legislação pertinente, implicando a marginalização dos que ali residem. Diante da situação urbanística irregular que incide sobre os imóveis constantes nessas regiões, torna-se vulnerável a condição de milhares de habitantes possuidores de espaços diversos, os quais não tem acesso ao registro imobiliário e a consequente aquisição do título de propriedade. Objetivando solucionar problemas desta natureza, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 deu nova sistemática ao instituto da Regularização Fundiária Urbana, instituto previsto anteriormente na Lei nº 11.977/2019, mas mantendo o mesmo objetivo da anterior, ou seja, o de estabelecer uma regularização que incluísse medidas jurídicas e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Este estudo verificará em que medida a Regularização Fundiária Urbana auxiliará a efetivação do direito fundamental à propriedade sob a acepção posterior à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, essencialmente tomando como base a função social urbana. Identificará as características que as diferenciam de outros instrumentos jurídicos que estão em vigor, principalmente os previstos na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. O estudo se justifica pela premente necessidade de se encontrar soluções para a irregularidade fundiária urbana que, para além da irregularidade urbanística, afeta diretamente o desenvolvimento dos direitos fundamentais, no caso em tela, o acesso à propriedade. Nesta pesquisa foi utilizado o método dedutivo, utilizando dados primários e secundários, tais como legislação, doutrina e jurisprudência, bem como análise de pesquisas realizada por órgãos e institutos especializados em estatísticas. Procurar-se-á demonstrar que o aludido instituto, entendido como instrumento de regularização fundiária, será fundamental para a efetivação do direito de propriedade no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Cidade legal. Registro imobiliário.

ABSTRACT

The growth of urban centers is a fact present in most Brazilian cities and continues to trigger the non-ordering of urban soil as much as the lack of basic infrastructure for the development of man and the impossibility of enforcing the fundamental right to property. Thus, it did not bring with it the necessary development of the city's infrastructure, in order to ensure tranquility and accommodation for the urban population, but encouraged the construction of numerous dwellings, erected at odds with the relevant legislation, as well as implied the marginalization of those residing there. Given the irregular urban situation that focuses on the properties contained in these regions, it is vulnerable to the condition of thousands of inhabitants possessing diverse spaces, who do not have access to the real estate registry and the consequent acquisition of the title of property. Aiming to solve problems of this nature, Law nº 13.465 of July 11, 2017 gave new system to the Institute of Urban Land Regularization, an institute previously provided for in Law nº 11.977/2019, but maintaining the same objective of the previous one, that is, to establish a regularization that included legal and social measures in order to incorporate informal urban nuclei into urban spatial planning and the titration of its occupants. This study will verify to what extent the Urban Land Regularization will help the effectiveness of the fundamental right to property under new meaning after the Constitution of the Federative Republic of Brazil, essentially based on urban social function. It will identify the characteristics that differentiate them from other legal instruments that are in force, especially those provided for in Law nº 10.257 of July 10, 2001. The study is justified by the urgent need to find solutions to urban land irregularity that, in addition to urban irregularity directly affect the development of fundamental rights, in this case on screen, access to property. In this research, the deductive method was used, using primary and secondary data, such as: legislation and doctrine, jurisprudence, as well as analysis of research carried out by agencies and institutes specialized in statistics. It will seek to demonstrate that the alluded institute, understood as an instrument of land regularization, will be fundamental for the realization of the right of property in the Democratic Rule of Law.

Keywords: Urban land regularization. Legal city. Urban Law.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das populações urbana e rural	21
Gráfico 2 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo Brasil e a situação do domicílio – 1960/2010	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e a situação do domicílio – 1960/2010.....	29
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIH	Aliança Internacional dos Habitantes
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CRF	Certidão de Regularidade Fundiária
FMDV	Habitat para a Humanidade, Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIC	<i>Habitat International Coalition</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
nº	Número
ONG	Organização Não Governamental
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SDI	<i>Shack/Slum Dwellers International</i>
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
WIEGO	Mulheres no emprego informal: globalizando e organizando
ZEIS	Zonas de Interesse Sociais
ZHIS	Zonas de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O URBANISMO NA AMÉRICA LATINA E A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA	20
2.1	A identificação da cidade e da hiperurbanização	20
2.2	A urbanização brasileira	25
2.2.1	<i>Panorama histórico da urbanização brasileira</i>	<i>26</i>
3	A QUESTÃO URBANA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	33
3.1	A reconfiguração do direito de propriedade: a função social urbana	36
3.2	O plano diretor.....	41
3.3	O Estatuto da Cidade	42
3.4	Os principais instrumentos jurídicos e políticos de política pública.....	46
3.4.1	<i>Parcelamento ou edificação compulsórios.....</i>	<i>47</i>
3.4.2	<i>Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo</i>	<i>48</i>
3.4.3	<i>Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</i>	<i>49</i>
3.4.4	<i>Usucapião especial de imóvel urbano.....</i>	<i>51</i>
3.4.5	<i>Usucapião especial coletiva</i>	<i>53</i>
3.4.6	<i>Direito de preempção</i>	<i>54</i>
3.4.7	<i>Concessão de Direito Real de Uso</i>	<i>56</i>
3.4.8	<i>Concessão de uso especial para fins de moradia</i>	<i>57</i>
3.4.9	<i>Direito de superfície</i>	<i>59</i>
3.4.10	<i>Regularização fundiária, demarcação urbanística e legitimação de posse.....</i>	<i>61</i>
3.5	A laje	62
3.6	Análise da eficiência dos instrumentos jurídicos como política pública.....	64

4	O PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL	67
4.1	A regularização fundiária urbana na Lei nº 6.766/1979: a Lei de Parcelamento do Solo	69
4.2	Da regularização fundiária por interesse social prevista na Lei nº 11.997/2009	70
4.2.1	<i>Da regularização fundiária por interesse social na lei 11.977/09 e seu procedimento administrativo</i>	<i>71</i>
4.2.2	<i>A demarcação urbanística</i>	<i>74</i>
4.2.3	<i>O projeto de regularização.....</i>	<i>77</i>
4.2.4	<i>Legitimação de posse.....</i>	<i>78</i>
4.2.5	<i>A conversão da legitimação de posse em usucapião.....</i>	<i>80</i>
5	A CONSOLIDAÇÃO DA REURB COMO INSTRUMENTO DE ACESSO AO DIREITO DE PROPRIEDADE	82
5.1	Espécies de REURB.....	84
5.2	O Procedimento da REURB	85
5.3	O alcance da propriedade na Constituição e no Código Civil: o formalismo	91
5.4	A REURB como instrumento efetivo de acesso à propriedade privada urbana no Estado Democrático de Direito.....	97
5.4.1	<i>Identificação do real problema fundiário.....</i>	<i>101</i>
5.4.2	<i>Integração de instrumentos de política urbana.....</i>	<i>102</i>
5.4.3	<i>A participação da sociedade</i>	<i>103</i>
5.4.4	<i>A interface entre o interesse público e o privado</i>	<i>108</i>
5.4.5	<i>O documento formal</i>	<i>111</i>
6	CONCLUSÃO	117

REFERÊNCIAS.....	125
-------------------------	------------

ANEXO A – Dados de regularização fundiária do Município de Belo Horizonte, atualizados até 15 maio 2019	139
--	------------

1 INTRODUÇÃO

No dia 11 de julho de 2017 foi publicada a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017cc), resultante da Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2017d), de 26 de dezembro de 2016.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2017d) delineou-se o real quadro urbanístico da maioria das cidades brasileiras, em que se destaca a existência de imóveis sem regularidade registral, fruto do processo histórico de crescimento da população nos centros urbanos, principalmente nas cidades mais desenvolvidas economicamente e da falta de políticas públicas de ordenamento do solo capazes de conter, a seu tempo, os efeitos sociais e jurídicos de exclusão de parcela da sociedade.

No Censo de 2010 (BRASIL, 2010), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi verificado que 11.425.644 pessoas residem em domicílios situados em setores denominados como subnormais em todo o Brasil, equivalendo a mais de 5% (cinco por cento) da população brasileira. Essa população, seguindo o mesmo estudo, ocupa em torno de 3.224.529 domicílios, sendo que a metade desse estrato da população brasileira reside em apenas duas cidades do Brasil, a do Rio de Janeiro/RJ e a de São Paulo/SP.

O IBGE revelou, ainda, nesse Censo de 2010 (BRASIL, 2010), que 190.732.694 de pessoas, o que corresponde a 84% da população brasileira, residia em áreas urbanas. Calcula-se que em 2030, o percentual da população urbana brasileira superará a marca dos 90% dos habitantes do país, ou seja, em constante crescimento, piorando ainda mais a situação caótica das ocupações irregulares e informais.

A realidade brasileira na situação em foco é semelhante a de inúmeros Estados estrangeiros, fato que gera preocupações de estudiosos do Direito Urbanístico e de governantes nacionais e estrangeiros.

Diversas comunidades e entidades internacionais, atentas a esse problema, ao longo dos anos, vêm editando diplomas político-jurídicos na tentativa de conscientizar a população mundial sobre os problemas que os direitos humanos enfrentam advindos dos males da cidade desordenada.

No ano de 2000, foi editada a “Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade”, apresentada em Saint-Dennis, e o “Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis”. Já em 2001, foi realizado o Fórum Social Mundial, em que se elaborou, a “Carta Mundial do Direito à Cidade” pela Organização Não Governamental (ONG) FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos.

O Fórum Social Mundial converteu-se em evento anual e internacional, tendo como sede no ano de 2018, o Brasil, especificamente capital do Estado da Bahia, Salvador.

Dos projetos da ONU-HABITAT encontra-se em seu terceiro estágio a Nova Agenda Urbana, adotada em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecida como Habitat III. Essa agenda é um documento orientado para ações e que definiu padrões globais no alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.

A Plataforma Global pelo Direito à Cidade é uma iniciativa de um conjunto de organizações que se reuniram em São Paulo, em novembro de 2014, com o propósito de construir um movimento internacional pelo direito à cidade. Entre as organizações que fazem parte da Plataforma Global do Direito à Cidade, destacam-se a *Habitat International Coalition* (HIC), *ActionAid*, *Cities Alliance*, *Aliança Internacional dos Habitantes* (AIH), *Comissão de Direitos Humanos e Inclusão Social da CGLU*, *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (FNRU), *Shack/Slum Dwellers International* (SDI), *Mulheres no emprego informal: globalizando e organizando* (WIEGO), *Habitat para a Humanidade*, *Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades* (FMDV) e *Streetnet*.

Saule Junior e Uzzo (2009) informam que, no âmbito brasileiro, ainda antes da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), foi criado em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana¹. Tal movimento assumiu a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos, culminando na inserção do capítulo “da política urbana” na Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a).

Consoante à normatização da Constituição da República Federativa do Brasil sobre a política urbana (BRASIL, 2019a), os artigos 182 e 183 foram regulamentados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), gerando repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis. A lei estabelece parâmetros para a construção da função social da cidade e viabiliza a adoção de institutos relacionados à regularização fundiária.

¹ Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

Apesar de diversas políticas públicas terem sido inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), a maior preocupação ainda estava concentrada na ocupação e organização do solo, ou com a garantia e segurança da posse das áreas irregulares. A efetividade das políticas urbanas não chegou a consolidar o direito de propriedade, muito menos o acesso a ela.

Mesmo diante da presença de novo paradigma constitucional do direito de propriedade sob a ótica da função social, inclusive urbana, como princípio a ser observado pela ordem econômica, ao assegurar a todos existência digna, conforme ditames de justiça social, que culminou com a criação legislativa, a Lei nº.10.257/2001, Estatuto da Cidade e seus diversos instrumentos de política pública urbana não foram capazes de efetivar o acesso à propriedade privada, já garantida no texto constitucional.

Seja pela cultura de omissão do Poder Público em desenvolver ou aprimorar os institutos já existentes ou de não vislumbrar que o solo urbano é palco de desenvolvimento humano, econômico e social, certo é que tanto no Brasil e de maneira ampla, nos países da América Latina, as políticas públicas de ordenação do solo ou de regularização fundiária, não se sustentaram, pois não fazem combinar num mesmo processo as dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica, o que depende de uma ação urgente e articulada do poder público, em todos os níveis governamentais.

Fernandes (2004) relata que o afastamento constante de parcela da sociedade a uma propriedade num ambiente harmonicamente organizado, respeitando as dificuldades locais, ou seja, de exclusão do espaço urbano, exclusão da cidade legal, não somente afasta o indivíduo do direito já garantido constitucionalmente à propriedade, como também o afasta dos direitos diretamente ligados à esta: promoção da saúde, da segurança, da educação, lazer, transporte, trabalho dentre outros inseridos na definição de Estado Democrático de Direito.

Outro problema diretamente ligado ao anterior e que deve ser enfrentado está presente na dificuldade em se conciliar as clássicas normas civis e registrais que conferem formalmente à propriedade, em grande medida, caráter subjetivo com a realidade da informalidade imobiliária na aquisição desta. Ou seja, em virtude de tal formalismo exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro, relevante parcela da sociedade não consegue preencher os requisitos legais para que lhe seja formado o título de propriedade, documento indispensável para se apresentar ao registro de imóveis competente e inscrevê-lo no sistema de fôlio real.

Nesse âmbito, torna-se necessário que mesmo diante do sistema civil e registral de aquisição de propriedade no direito brasileiro, as políticas públicas de regularização fundiária contem com legislações e atos administrativos complementares e que, em determinados casos,

relativizem as normas existentes, e pontualmente, analisem a possibilidade de titularizar os ocupantes das áreas urbanas.

Diante do espectro de irregularidade fundiária urbana, que é aquela que está em dissonância com o ordenamento jurídico brasileiro, refletindo negativamente no acesso à democratização do acesso à propriedade e aos direitos subsequentes a ela, com o à moradia, à cidade, limitando a dignidade da pessoa humana, remonta sobre a Regularização Fundiária Urbana-REURB, as seguintes hipóteses na tentativa de sanar os problemas apontados: (a) em que medida pode tal instrumento de regularização se diferenciar dos já existentes, tomando como base os principais instrumentos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade? (b) Suas características estão em consonância com a regularização do espaço urbano como promovedor de cidadania? (c) A Regularização Fundiária Urbana- REURB pode ser considerada política pública essencial à efetivação do acesso à propriedade sob a ótica do Estado Democrático de Direito? Estas são hipóteses que serão defendidas na tese.

Ao desenvolver o estudo, analisar-se-á a Lei nº 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017c), que entre outras normas recriou o instituto da Regularização Fundiária Urbana (REURB), que tinha como antecessora a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2018a), e estabelecia importantes mecanismos de política urbana, dentre elas a Regularização Fundiária por Interesse Social e Específico.

Entretanto, ainda no amadurecimento das normas da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 (BRASIL, 2018a), principalmente no que concerne ao procedimento e mecanismos de regularização fundiária urbanas, houve a revogação integral do capítulo III intitulado “Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”, por meio da Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2017d), posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c).

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) destinou o título IV para os mecanismos de regularização fundiária urbana, destacando-se o instituto da Regularização Fundiária Urbana-REURB.

A Regularização Fundiária Urbana-REURB é o processo administrativo de regularização fundiária de assentamentos irregulares ou clandestinos já consolidados na sua estrutura física e que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar e compreender a relevância do instituto da Regularização Fundiária Urbana-REURB, delineada na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c),

na efetivação do direito de propriedade. São objetivos específicos: (a) investigar o urbanismo na América Latina, enfatizando a especificidade brasileira, a identificação da cidade, a hiperurbanização e o panorama da urbanização brasileira; (b) retratar a questão urbana a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), a reconfiguração do direito de propriedade com sua função social; (c) analisar as diretrizes do plano diretor e dos principais instrumentos jurídicos e de política urbana; (d) retratar o panorama das políticas públicas de regularização fundiária urbana no Brasil, enfatizando a Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b) – a Lei de Parcelamento do Solo – e a regularização fundiária por interesse social prevista na Lei nº 11.997/2009 (BRASIL, 2018a).

Justifica-se a pesquisa, tendo em vista a necessidade de se levar ao conhecimento da sociedade organizada, aos entes, entidades e aos órgãos públicos, principalmente aqueles que possuem função reguladora da cidade, os instrumentos jurídicos criados pelo ordenamento jurídico e que precisam ser utilizados, nesse caso, para garantir o acesso à propriedade privada.

A metodologia utilizada é a dogmática-jurídica, levando em conta a pretensão de demonstrar, por meio de uma abordagem metodológica, a relevância da REURB na consolidação do direito de propriedade privada, que em grande medida, ficou apartada das políticas públicas de regularização fundiária previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de pesquisa teórica, portanto o procedimento adotado para definição das especificidades foi a análise de normas e de textos doutrinários. Assim, para elaboração do estudo, foi utilizado o método dedutivo, utilizando dados primários e secundários, tais como legislação e doutrina, bem como análise de pesquisas realizadas por órgãos e institutos especializados em estatísticas.

No desenvolvimento da pesquisa o referencial teórico repousa na ideia de que no Estado Democrático de Direito, a Constituição da República (BRASIL, 2019a) garante não apenas a propriedade em termos de tutela das posições jurídicas de direito privado já existentes, mas também a possibilidade de acender a ela, sendo assim, as políticas públicas de regularização fundiária também devem alcançar, em grande medida, o direito fundamental à propriedade privada. Fernandes (2004) alerta sobre a necessária luta pela democratização do acesso à terra e à moradia, além do acesso à cidade, onde se busca rever a relação entre a lei e a cidade. Revela que a produção informal do habitat entre grupos sociais, principalmente os mais pobres, precisa ser urgentemente enfrentada pelo Poder Público e pela sociedade, dado às graves consequências socioeconômicas, urbanísticas, ambientais e políticas para os moradores dos assentamentos informais, privados da cidadania plena, e para toda a população urbana.

Para comprovar a tese da efetividade da Regularização Fundiária Urbana-REURB, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), como relevante instrumento de acesso à propriedade privada, o desenvolvimento do trabalho será dividido em cinco capítulos.

Após esta introdução, o segundo capítulo do desenvolvimento do trabalho preocupa-se em trazer breve evolução histórica do processo de urbanização da América Latina e a especificidade brasileira, tendo em vista raízes sociais e políticas comuns: colônias de exploração, escravidão, êxodo rural, falta de processo de planejamento e gestão urbanas, rigor legislativo na aquisição do título de propriedade e problemas na implementação de políticas urbanas.

No terceiro capítulo, abordar-se-á a questão urbana no Brasil, tomando-se como paradigma a Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a). Nele, analisa-se a o novo papel do direito de propriedade frente à concepção de função social, principalmente sob a ótica urbana, em que se levantará os principais instrumentos de política pública urbana após o advento da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), tal como o Plano diretor dos municípios, também previsto na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b); parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial de imóvel urbano; usucapião especial coletiva; direito de preempção; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; direito de superfície; regularização fundiária; demarcação urbanística; legitimação de posse e o direito real de laje. Após, far-se-á breve incursão sobre as deficiências desses instrumentos como políticas públicas.

Já no capítulo quarto, será apresentado o panorama das políticas públicas de regularização fundiária urbana no Brasil, destacando a Lei nº 6.766/1976 (BRASIL, 2018b), primeiro diploma interdisciplinar de regularização fundiária, como procedimento composto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que foi base normativa antecessora da Regularização Fundiária Urbana da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c).

O quinto capítulo apresenta o instituto da REURB, como previsto na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), no processo de construção do Estado Democrático de Direito, identificando os institutos aplicáveis, as espécies, o procedimento administrativo, as características predominantes e a relevância do referido procedimento na busca pelo acesso à propriedade formal e a inclusão na cidade legal.

Assim, delinear-se-á a tese no sentido de verificar o papel da REURB prevista na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) como política pública urbana e se, na verdade, mesmo sendo considerada marco regulatório da regularização fundiária no Brasil, tal instituto se converterá

num mecanismo de relevante alcance ao acesso à propriedade dentro da ótica do Estado Democrático de Direito.

2 O URBANISMO NA AMÉRICA LATINA E A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA

A América Latina é a região mais urbanizada do mundo. Em 2000, 75% da população vivia em cidades, e a projeção para 2030 é de 83% da população (FERNANDES; ALFONSIN, 2006).

O crescimento vertiginoso da população urbana da América Latina encontra raízes no êxodo rural, que se deu não só pelo processo de industrialização, mas muito por falta de políticas públicas consistentes de reforma agrária. A historicidade do urbanismo na América Latina é pautada por fatores que contribuíram para espaços urbanos desordenados, necessitados de políticas públicas de controle e ordenação do solo por conta do passado colonial, caracterizado pela economia de exploração, escravidão, controle político da distribuição de terras e descontrolado êxodo rural.

2.1 A identificação da cidade e da hiperurbanização

Para o sociólogo espanhol Castells (1978), a caracterização se faz não com base no número de habitantes, na área ou na razão entre os dois (densidade demográfica), mas pela identificação numa porção territorial de uma estrutura político-administrativa que conta com certo grau de desenvolvimento técnico e social. Por esse ângulo, cujas concepções nortearão esta produção, delineia habilmente o conceito de cidade:

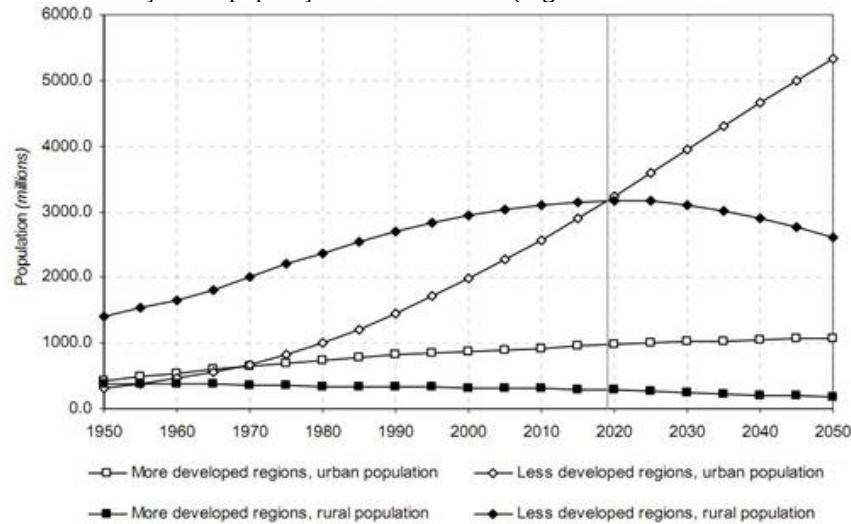
[...] é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político administrativa de uma sociedade que chegou a um certo nível de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) que tornou possível a diferenciação do produto entre reprodução simples e ampliada da força do trabalho, e consequentemente, originado um sistema de repartição que pressupõe a existência de: 1) um sistema de classes sociais; 2) um sistema político que assegure o funcionamento do conjunto social e a dominação de uma classe; 3) um sistema institucional de inversão, especificamente no que se refere à cultura e à técnica; 4) um sistema de intercambio com o exterior. (CASTELLS, 1978, p. 19, tradução nossa).²

² [...] es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a un tal grado de desarrollo técnico y social (natural y cultural) que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y por tanto, originado un sistema de repartición que supone la existencia de: 1) un sistema de clases sociales; 2) un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase; 3) un sistema institucional de inversión, en particular en lo referente a la cultura y a la técnica; 4) un sistema de intercambio con el exterior.

De acordo com o referido autor (CASTELLS, 1978), é justamente a superestrutura político-administrativa da cidade que faz dela um mundo em si mesmo e define suas fronteiras como sistema social.

O contexto que se verifica em países latino-americanos é o da chamada hiperurbanização, que compreende uma conjuntura em que os níveis de urbanização são superiores aos que se esperaria (a partir de esquemas mais adequadamente aplicáveis aos países capitalistas avançados) de um país de reduzido desenvolvimento técnico-econômico – ou, mais especificamente, de reduzida industrialização (CASTELLS, 1978).

Gráfico 1 – Evolução das populações urbana e rural (segundo o nível de desenvolvimento)



Fonte: Organização das Nações Unidas, 2008 *apud* Castells, 2012, p. 2.

O gráfico acima mostra o crescimento significativo da urbanização. A população rural nessas regiões, em contrapartida, mostra estar, hoje, em início de evidente declínio – tendência que, segundo as previsões apresentadas no gráfico, manter-se-á nas décadas subsequentes; há uma conjuntura de inversão, em que a população urbana começa a superar a rural.

Em contexto de hiperurbanização, o intenso crescimento da população urbana implica destinação dos recursos, em vez do fomento de atividades produtivas, a serviços de suporte desse crescimento. O resultado é o surgimento das chamadas cidades parasitárias, em oposição às produtivas (CASTELLS, 1978). A população rural, que em busca de melhores condições de vida, migra para a cidade, poderia ser mais produtivamente alocada se a política econômica tivesse como eixo o investimento em crescimento econômico e a geração de empregos, ao invés da satisfação das necessidades em equipamento social (CASTELLS, 1978).

A urbanização é a expressão em nível espacial da dinâmica social criada pela dominação. Sob tal ponto de vista, o Castells (1978) descreve as três fases de dominação que

sucessivamente marcaram a história da América Latina e que, por conseguinte, determinaram as características da estrutura urbana dos países latino-americanos.

Em primeiro lugar há a dominação colonial. Essa era baseada na intensiva exploração dos recursos naturais da área dominada e na reafirmação da soberania política da metrópole sobre a colônia. Assim sendo, a urbanização manifestava-se nos centros urbanos coloniais, zonas reservadas que reproduziam, inclusive esteticamente, o modelo urbano metropolitano (CASTELLS, 1978).

Em meio à dominação colonial portuguesa houve também dominação capitalista comercial, haja vista uma das funções preponderantes das zonas urbanas das colônias portuguesas: funcionarem como centros de troca (CASTELLS, 1978).

Sobre a dominação capitalista-comercial, em síntese, a dinâmica preponderante é a seguinte, dividida em três etapas cruciais: a) extração de matéria prima barata (note-se que aqui entra uma característica da dominação colonial); b) transformação da matéria prima barata em produtos manufaturados; c) venda (acima do valor) destes nos centros comerciais (exploração do mercado de consumo). Os centros de troca (ou comerciais, ou de negócios) consistiam, na maioria das vezes, em cidades surgidas ao longo das rotas comerciais, as quais cresciam ao redor dos entrepostos comerciais (portos, geralmente) (CASTELLS, 1978).

Por fim, o terceiro modo de dominação apontado por Castells (1978) é o imperialista industrial e financeiro, tratado pelo autor em duas partes. Primeiramente, a dominação imperialista industrial. É mister que aqui reste claro que o processo se dá de maneira contraintuitiva. O que acontece, na grande maioria das vezes, não é uma influência da indústria em si sobre o crescimento urbano. Geralmente – e este é o caso da América Latina – é o processo de industrialização do país dominante que influi indiretamente sobre a urbanização do dependente. Nas palavras de Castells:

Isso quer dizer que em algumas ocasiões haverá “impacto da industrialização” no crescimento urbano de um país sem que se modifique apenas a proporção de mão de obra empregada no segundo, por exemplo, através do aumento da produção industrial na metrópole, de um ramo baseado em uma matéria prima produzida no país dependente. (CASTELLS, 1978, p. 57, tradução nossa).³

³ Quiere esto decir que en ocasiones habrá “impacto de la industrialización” en el crecimiento urbano de un país sin que se modifique apenas la proporción de mano de obra empleada en el secundario, por ejemplo, a través del aumento de producción industrial en la metrópoli, de una rama basada en una materia prima producida en el país dependiente.

Em contrapartida, nos países capitalistas avançados, o mais comum era o impacto da indústria diretamente sobre a urbanização, já que aquela absorvia em maior medida a população economicamente ativa.

Batista Júnior (2015) delinea a evolução do capitalismo até a fase mundializada do capital, em que o sistema causa dependência por razão de uma dominação imperialista financeira sobre os países menos desenvolvidos: o modelo capitalista iniciou-se no século XVI sob a forma de capitalismo comercial; evoluiu, mormente no decorrer do século XIX, como capitalismo industrial; e, a partir do final do século XX, saltou à sua fase financeira, sobretudo por conta do que se denomina “[...] mundialização do capital [...]” (BATISTA JÚNIOR, 2015, p. 105).

Na chamada dominação imperialista financeira, o capital financeiro supera fronteiras dos Estados (donde ser tratado como “o outro Leviatã”, em oposição ao “antigo”, qual seja, o Estado Nacional) e toma como hospedeiros os locais menos protegidos contra seus ataques. A mobilidade dessa nova configuração do capital, evidentemente, deve-se às “mudanças tecnológicas, que possibilitaram a movimentação de fundos por meros clicks de mouses, bem como [...] [à] ruptura das barreiras políticas à circulação do capital financeiro.” (BATISTA JÚNIOR, 2015, p. 301).

Emancipado, do final do século passado até o presente, o capital financeiro penetra na “[...] mata virgem [...]” (BATISTA JUNIOR, 2015, p. 105) dos países periféricos e sobre eles, pobres dependentes, exerce domínio implacável. Instalado, atrai e mobiliza massas de trabalhadores carecidos de renda. O resultado, ainda de acordo com Batista Júnior, é absolutamente lastimável:

O capital financeiro mundializado proporciona ganhos exorbitantes aos especuladores e investidores do Primeiro Mundo, entretanto, por esse mesmo veio passam correntes migratórias em busca de condições de vida mais dignas. Os cidadãos dos países mais desenvolvidos que hostilizam imigrantes são os mesmos que nada fazem para mudar a ordem econômica global e o sistema que oprime indivíduos dos países mais pobres e que colhe os bônus da mundialização do capital. (BATISTA JÚNIOR, 2015, p. 485).

Pode-se inferir das modalidades de dominação explanadas acima, que aquelas que preponderam hodiernamente nas conjunturas dos países menos desenvolvidos são as de natureza imperialista industrial e financeira. Nesses casos é possível verificar intenso crescimento urbano nitidamente dissociado de correspondente crescimento técnico-econômico.

De acordo com Castells (1978), o crescimento acelerado das aglomerações urbanas se dá não tão-somente pelo aumento da taxa de crescimento natural, graças à diminuição da taxa

de mortalidade, devida, sobretudo, à difusão da medicina, somada à população predominantemente jovem: as migrações, nesse contexto, têm relevância ímpar, principalmente sob a forma do êxodo rural.

Castells (1978) explica que o fluxo nos países menos desenvolvidos se entende muito mais como um empurrão do campo à cidade do que como um puxão da cidade sobre o campo. Ou seja, não se trata de uma atratividade exercida pela cidade sobre o trabalhador rural, mas de uma crise insustentável do sistema econômico rural (e descobrir-se-á que, na cidade, a situação será tão insustentável quanto – ou, quiçá, mais insustentável que – no campo) que impulsiona o homem e a mulher do campo em direção aos centros urbanos, independentemente de atrativos.

Nesse sentido, dois fatores condicionam o processo de urbanização por meio de sua influência sobre a migração (fatores atrativos e fatores repulsivos), pode-se estar certo de que os repulsivos preponderam em regiões menos desenvolvidas (SENE; MOREIRA, 2010). Diz respeito às más condições de vida do meio rural, causadoras da massiva transferência de população do campo às cidades. Os atrativos, de outro modo, não se verificam com intensidade nesses países; são típicos de locais mais avançados técnica e economicamente, associados, principalmente, às transformações, geração de empregos, por exemplo, provocadas pelas indústrias na cidade em que estas se instalam (SENE; MOREIRA, 2010).

Esse quadro de fatores de repulsão mais decisivos do que os de atração, leva, nos países menos desenvolvidos, à marginalização de contingentes populacionais seriamente significativos, já que raramente são os migrantes satisfatoriamente absorvidos pelo sistema produtivo urbano, de modo que acabam sujeitos ao desemprego ou a empregos informais de baixíssima remuneração e poucas garantias; ou, ainda que a empregos formais, àqueles pelos quais a remuneração se mostra muitas vezes insuficiente à manutenção de uma vida digna. Trata-se de uma passagem deveras dolorosa de um sistema a outro, ou melhor, de uma civilização a outra (AUZELLE, 1972).

Malgrado a situação seja evidentemente penosa também no meio urbano, ressalta Auzelle (1972) que a nova civilização não permite o verdadeiro retorno à terra, ao campo. O resultado é o que o autor denomina de cidade incompleta, imperfeita, pois que completude e plenitude no ambiente urbano só se verificam “a partir do momento em que a cidade dá a cada um o sentimento de pertencer a uma vasta comunidade que está acima de todos e, em contrapartida dos direitos que ela permite a cada um, impõe a todos os mesmos deveres.” (AUZELLE, 1972, p. 9).

A marginalização decorre, em grande medida, da desigualdade econômica, e se manifesta materialmente na paisagem urbana sob a forma de segregação socioespacial.

Sene e Moreira reafirmam que “a fragmentação do espaço urbano, um conjunto de lugares, é comum a todas as grandes cidades do mundo; quanto mais fragmentado o espaço urbano, mais difícil se torna a vivência da cidade como um todo.” (SENE; MOREIRA, 2010, p. 600).

Nesse contexto, Castells assim descreve a urbanização latino-americana:

A urbanização latino-americana se caracteriza, assim, por todos os seguintes traços: população urbana que supera a correspondente ao nível produtivo do sistema; nenhuma relação direta entre emprego, indústria e crescimento urbano, forte desequilíbrio na rede urbana em benefício de uma aglomeração preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; insuficiência de emprego e serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, acentuação da segregação ecológica por classes sociais e polarização do sistema de estratificação ao nível do consumo. (CASTELLS, 1978, p. 71, tradução nossa).⁴

À vista disso, o que se percebe é uma redução da vivência do cidadão a lugares específicos, submetido à moradia precária, à falta de acesso a serviços públicos, à violência, ou, de maneira ampla, a uma baixa qualidade de vida e em grande medida, afastado do acesso à propriedade.

2.2 A urbanização brasileira

O êxodo rural é realidade frequente, desde 1930, especialmente no Brasil, e se dá, tal e qual, na maioria dos países menos desenvolvidos, por influência, sobretudo, de fatores repulsivos, que empurram do campo às cidades grupos massivos de trabalhadores (SANTOS, 2005). As péssimas condições de vida no campo dão suporte à esperança de que na cidade a situação seja menos difícil, expectativa que, não raro, acaba por ser radicalmente frustrada.

Aduz Castells (1978) que nas zonas urbanas, os tipos de emprego de que se têm de valer os trabalhadores rurais para levar a vida, por vezes não passam de desemprego disfarçado sob a denominação de serviços, pequeno comércio e comércio ambulante, serviço doméstico, trabalhos não especializados e transitórios. Sob essa perspectiva, a migração, na maioria das

⁴ La urbanización latinoamericana se caracteriza, pues, por los rasgos siguientes: población urbana que supera la correspondiente al nivel productivo del sistema; no relación directa entre empleo industrial y crecimiento urbano; fuerte desequilibrio en la red urbana en beneficio de una aglomeración preponderante; aceleración creciente del proceso de urbanización; insuficiencia de empleo y servicios para las nuevas masas urbanas y, por consiguiente, acentuación de la segregación ecológica por clases sociales y polarización del sistema de estratificación al nivel del consumo.

vezes, acaba não valendo o penoso êxodo, pois leva à marginalização que não é somente social, mas especial, ocorrendo adensamento populacional em determinados territórios.

De acordo com as ideias expostas no tópico anterior, o Brasil foi submetido aos três tipos subsequentes e, às vezes, concomitantes de dominação: colonial, capitalista-comercial e imperialista industrial e financeira. O processo de êxodo rural, elemento absolutamente determinante sobre o crescimento acelerado das aglomerações urbanas, verificado, sobretudo, no decorrer da terceira fase de dominação (imperialista industrial e financeira), não fugiu à regra latino-americana nem, mais geralmente, à dos países menos desenvolvidos.

Como mencionado, o fluxo é definido mais como um empurrão do campo à cidade do que como um puxão da cidade sobre o campo, isto é, a precária situação de vida no meio rural é um fator que impulsiona os migrantes às cidades muito mais do que o fazem os supostos fatores atrativos das cidades.

As consequências do êxodo rural são notórias: marginalização e segregação sócioespacial, diretamente relacionados à relativamente baixa capacidade de absorção de mão de obra pelo sistema produtivo urbano. No Brasil, a marca mais forte e mundialmente conhecida de semelhante corolário é a favela.

O agigantamento e a manutenção desses assentamentos urbanos informais e precários, como serão demonstrados, foram definidos por um cenário de falta de voz política das populações carentes, e, conseqüentemente, por uma legislação urbanística muitas vezes não preocupada com a aquisição da propriedade.

2.2.1 Panorama histórico da urbanização brasileira

O processo de intensa urbanização marcou o Brasil em meados dos anos 1930:

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8 % a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%. (SANTOS, 2005, p. 25).

Nas lições da Fernandes (1998), a crise de 1929 deixava suas marcas no cenário mundial e o Estado brasileiro, em meio ao caos internacional gerado pela Grande Depressão, iniciava sua tentativa de romper com a dependência externa. Para tanto, num impulso modernizador, buscou-se fazer crescer a produção interna brasileira, implementar a política de substituição de

importações, com base no fomento do crescimento industrial: a industrialização conhece, assim, uma nova impulsão, vinda do poder público.

Nota-se, a partir de então, uma tendência à aglutinação das atividades urbano-industriais na região Sudeste do Brasil, que, com seus grandes polos industriais, tornou-se um grande atrativo de mão de obra. Fluxos populacionais passaram a direcionar-se ao Sudeste, sobretudo a São Paulo e Rio de Janeiro, a partir de todas as regiões do país, em especial daquelas cujo ritmo de crescimento econômico progredia ainda lentamente (SENE; MOREIRA, 2010).

Conforme ensina Santos, a dianteira da região Sudeste no processo de industrialização, a propósito, deveu-se a uma diferenciada dinâmica anterior, que, ocasionada particularmente pela produção cafeeira paulista, compreendeu diversas mudanças tanto nos sistemas de engenharia quanto no sistema social:

De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é aí também onde se instalam, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez. (SANTOS, 2005, p. 29).

No decorrer dos anos, a região sudeste, sobretudo São Paulo e seus arredores, que inicialmente despontou enquanto meio técnico, a área mais dinâmica do país, concentrava o essencial da produção e do consumo e a circulação dos bens e pessoas dava-se principalmente em seus limites e em sua periferia imediata (SANTOS, 2005), transfigurou-se em meio técnico-científico, contínuo, com maior capacidade de expansão e difusão:

A tendência, porém, em todos os casos, é a conquista, relativamente rápida, de mais áreas para o meio técnico-científico, ao contrário do meio técnico, que o precedeu como forma geográfica e difundia-se de forma relativamente lenta e certamente mais seletiva. (SANTOS, 2005, p. 43).

Constata-se, em vista disso, que durante algum tempo, por conta da centralização da atividade industrial em determinada localidade do território brasileiro, os fluxos migratórios tenderam despejar-se essencialmente sobre um ponto específico que, por sinal, foi-se tornando caótico por não conseguir receber organizadamente os diversos contingentes vindos das zonas rurais e, também, das zonas urbanas de reduzido avanço econômico e tecnológico.

Com o passar dos anos, a atividade industrial foi estimulada a expandir-se e difundir-se por outras localidades brasileiras, que, via de regra, foram postas a sofrer crescimento urbano significativo. As regiões se tornaram cada vez mais interdependentes, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial,

[...] quando as estradas de ferro, até então desconectadas na maior parte do País, são interligadas, constroem-se estradas de rodagem, pondo em contato as diversas regiões entre elas e com a região polar do país, empreende-se um ousado programa de investimentos em infra-estruturas. Ainda uma vez, uma nova materialidade superpõe novos sistemas de engenharia aos já existentes [...]. (SANTOS, 2005, p. 38).

Essa complementação recíproca entre regiões levou à ampliação quantitativa e qualitativa da urbanização pelas mais diversas áreas do território nacional que, então, começou a ser ocupado de maneira cada vez mais extensiva. A respeito deste ponto, Santos afirma:

As áreas mais distantes são incluídas nesses novos nexos da modernidade capitalista tecnicista. O caso de Manaus é significativo das novas possibilidades do território.

.....

Ao longo dessa história, passamos de uma autonomia relativa - e entre subespaços - a uma interdependência crescente; de uma interdependência local, entre sociedade regional e natureza, a uma espécie de socialização capitalista territorialmente ampliada; de circuitos locais, rompidos por alguns poucos produtos e pouquíssimos produtores, à existência predominante de circuitos mais amplos. (SANTOS, 2005, p. 47-49).

O campo modernizou-se e a cidade, além de ter-se tornado o local de regulação do que nele se faz – o que foi uma novidade – logo assumiu a posição de receptora dos grupos de pessoas desempregadas em virtude da mecanização agrícola (SANTOS, 2005).

Dos anos 1950 em diante, e em especial a partir de 1964, quando da tomada do poder pelos militares que pôs fim ao governo do então presidente João Goulart, a indústria local foi submetida pelo capital internacional a uma nova divisão internacional do trabalho (FERNANDES, 1998, p. 210). Era a dominação imperialista financeira mostrando a face do “[...] outro leviatã [...]” (BATISTA JÚNIOR, 2015, p. 171) ao Brasil.

A estrutura urbana foi grandemente influenciada nesse processo: de um lado consolidava-se um mercado consumidor composto pelas classes média e alta, e, ao alcance dessas, serviços estatais das mais diversas sortes eram postos. Em oposição ao mundo do crescimento urbano ordenado e suportado pelo Estado surgia, concomitantemente, o mundo dos assentamentos irregulares, derivados, principalmente, do intenso processo de êxodo rural e migração inter-regional, negligenciados pelo aparato prestador estatal graças às razões políticas que motivavam o poder público a voltar suas finanças ao atendimento das demandas dos estratos economicamente superiores (FERNANDES, 1998) e, portanto, das zonas por estes habitadas e quotidianamente frequentadas.

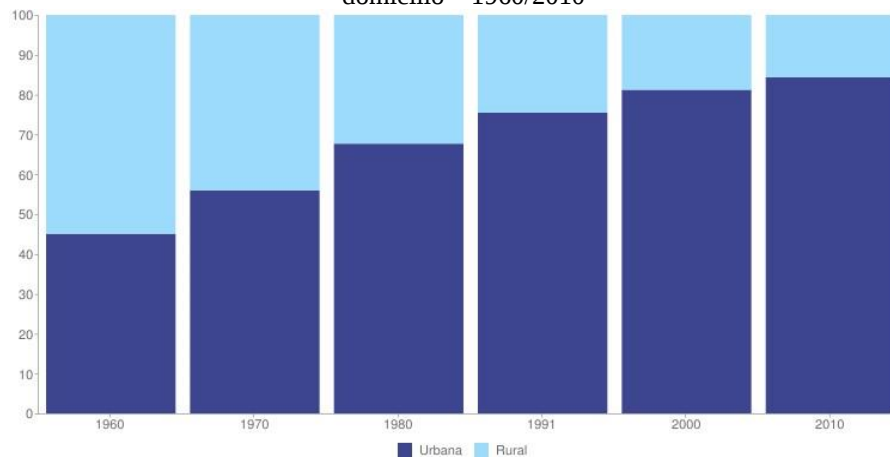
Tabela 1 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e a situação do domicílio - 1960/2010

Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960 ¹	1960 ¹	1970 ¹	1970 ¹	1980 ¹	1980 ¹	1991 ²	1991 ²	2000 ²	2000 ²	2010 ²	2010 ²
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
	BRASIL	45.1%	54.9%	56.0%	44.0%	67.7%	32.3%	75.5%	24.5%	81.2%	18.8%	84.4%	15.6%
N	Região Norte	35.5%	64.5%	42.6%	57.4%	50.2%	49.8%	57.8%	42.2%	69.8%	30.2%	73.5%	26.5%
NE	Região Nordeste	34.2%	65.8%	41.8%	58.2%	50.7%	49.3%	60.6%	39.4%	69.0%	31.0%	73.1%	26.9%
SE	Região Sudeste	57.4%	42.6%	72.8%	27.2%	82.8%	17.2%	88.0%	12.0%	90.5%	9.5%	92.9%	7.1%
S	Região Sul	37.6%	62.4%	44.6%	55.4%	62.7%	37.3%	74.1%	25.9%	80.9%	19.1%	84.9%	15.1%
CO	Região Centro-Oeste	37.2%	62.8%	50.9%	49.1%	70.7%	29.3%	81.3%	18.7%	86.7%	13.3%	88.8%	11.2%

(1) População recenseada. (2) População residente.

Fonte: Brasil, 2010.

Gráfico 2 – Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo Brasil e a situação do domicílio – 1960/2010



Fonte: Brasil, 2010.

O auge da urbanização no Brasil deu-se entre as décadas de 1960 e 1970, quando a população brasileira deixou de ser predominantemente rural para tornar-se predominantemente urbana (vide tabela 1 e gráfico 2). Soma-se o aumento do desequilíbrio regional e das desigualdades sociais já há muito existentes, cenário que só passou a contar com alguma expectativa de mudança a partir do final dos anos 1970 e início dos 1980, período marcado pela redemocratização. Nesse momento, movimentos sociais em favor das massas populares agigantaram-se e passaram a exercer cada vez mais pressão sobre a maneira como o poder público gere a cidade (FERNANDES, 1998).

Um dos exemplos da força dos movimentos sociais em prol da gestão da cidade foi a inclusão no ordenamento jurídico brasileiro da Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, a Lei nº 6.766, de 1979 (BRASIL, 2018b), que revogou o antigo diploma, o Decreto-lei nº 58 de

10 de dezembro de 1937 (BRASIL, 199-h). Na justificativa apresentada pelo deputado federal Otto Lehmann no Projeto de Lei nº 1.687 de 11 de março de 1979, ele destacou:

Em verdade o Decreto-lei nº 58/37, distanciado da realidade social presente, não dispôs sobre normas que orientassem os Estados e os Municípios no tratamento da urbanização de suas cidades. Assim é que não previu procedimentos urbanísticos mínimos que ordenassem os loteamentos, não resguardou com eficiência os compradores de lotes dos loteadores inescrupulosos. Nem tampouco previu normas para a responsabilidade e punição dos loteadores clandestinos. E a gravidade dessas falhas é assunto diário até no noticiário dos jornais. Indiscutivelmente, as próprias normas civis foram se tornando inadequadas, dando margem a burlas e explorações dos loteadores em prejuízo, sobretudo, das classes menos favorecidas. (BRASIL, 199-k).

Ressaltou-se, ainda, na justificativa do referido Projeto de Lei, que a realidade nacional, no decurso dos 40 anos de vigência do Decreto-lei nº 58/37 (BRASIL, 199-h), transformou-se por completo, passando a ser o Brasil um país de características marcadamente urbanas, com mais de 60% de sua população localizada nas cidades brasileiras. Constatou-se à época que em 1980 haveria cerca de 2/3 do total dos habitantes do país, correspondendo a quase 80 milhões de pessoas vivendo em regiões urbanas.

Também à época, enfatizou Meirelles (MEIRELLES, 1993), a falta de orientação aos municípios contribuiu para o desordenamento do espaço urbano:

Ocorre, porém, que as Municipalidades do interior, em sua quase totalidade, não dispõem de legislação urbanística, e, diante desta omissão, aprovam todo e qualquer loteamento sem os mínimos requisitos técnicos e estéticos desejáveis, e sem a manifestação das autoridades sanitárias e militares na parte que lhes interessa. O resultado é esta verdadeira orgia de loteamentos que vem provocando uma fictícia valorização imobiliária e um desastroso desordenamento das cidades, tornando improdutivas imensas áreas rurais, convertidas da noite para o dia em terrenos loteados, desservidos de qualquer melhoramento público e sem qualquer condição de conforto urbano. (MEIRELLES, 1993, p. 129).

Como bem indica Fernandes (1998), o padrão de crescimento urbano é produto da natureza da intervenção do Estado na cidade. Assim sendo:

Longe de ser neutra ou simplesmente determinada pelo processo socioeconômico, ou um mero elemento repressivo da superestrutura estatal, a legislação urbana desempenha funções importantes tanto na produção como na estruturação do espaço social brasileiro, assim como na configuração das condições da vida cotidiana no País. (FERNANDES, 1998, p. 206).

Nesse sentido, uma vasta legislação urbana foi, de maneira fragmentada, aprovada ao longo do processo de urbanização brasileiro.⁵ Durante muito tempo esteve essa legislação atrelada a ideologias responsáveis por manter o crescimento urbano sob uma configuração alinhada especificamente aos interesses de determinado grupo social; a produção das leis urbanísticas deve, pois, ser entendida “a partir da perspectiva dos mesmos interesses que levaram à acumulação capitalista sem controle nas cidades.” (FERNANDES, 1998, p. 206).

Ainda na década de 1970, foi editada a Lei nº 6.015, de 1973 (BRASIL, 2019d), estruturando o regime jurídico registral, tendo como objetivo impedir o ingresso descontrolado de títulos na alteração da propriedade. Portanto, mesmo com a aprovação da Lei de Uso e Parcelamento do Solo, a Lei nº 6.766, de 1979 (BRASIL, 2018b), a irregularidade na alteração e criação do espaço urbano continuou.

A falta de gestão municipal competente, de atuação dos órgãos públicos interessados e a crescente valorização do solo urbano pelas empresas incorporadoras e loteadoras, contribuíram para a proliferação de espaços urbanos, principalmente, de loteamentos clandestinos e irregulares. Já a crescente desigualdade social contribuiu para o adensamento de moradias em pequenos espaços, as favelas e nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos. Existia a lei, mas não a preocupação de inserção de políticas públicas que almejassem a regularização fundiária.

Fernandes (1998) afirma que a evolução da legislação urbana no Brasil desde os anos 1930 não tem sido muito clara e, por conseguinte, não é de fácil compreensão:

De fato, o corpo da legislação vigente parece em princípio, uma simples coleção de regras fragmentadas e incompletas, as quais se referem a aspectos parciais e específicos do processo geral de crescimento urbano. Além disso, as regras urbanísticas são dispersas e pouco sistemáticas, porque não existe no Brasil uma consolidação governada por princípios gerais. Por outro lado, a falta de um tratamento constitucional adequado do tema antes da Constituição Federal de 1988 criou vários problemas quanto à competência legislativa sobre desenvolvimento urbano, assim como intepretações judiciais conflitantes. (FERNANDES, 1998, p. 216).

Esse fenômeno de valorização econômica das áreas urbanas, com constantes criações de zonas metropolitana e aumento da extensão dos perímetros urbanos, está presente até hoje. Mas uma nova ordem urbanística surgiu com a Constituição da República do Brasil de 1988 (BRASIL, 2019a), não só pela identificação em capítulo próprio das Políticas Públicas, mas

⁵ Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b), que dispõe sobre o uso e parcelamento do solo urbano; Lei nº 6.803/1980 (BRASIL, 199-i), dispõe sobre o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição; e a Lei nº 6.931/1981, que formulou a Política Nacional do Meio Ambiente.

também pela sedimentação da primazia das normas constitucionais sobre o Código Civil (BRASIL, 2019b).

Souza Neto (2014) relata que a convocação do Congresso Constitucional em 1986, que levou à promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), foi o passo mais importante na tentativa de reformar o liberalismo, o qual influenciou enormemente as leis do regime militar e as políticas públicas sobre as condições gerais de acesso ao solo e estrutura consolidada até então do caráter absoluto, ilimitado da propriedade privada.

O urbanismo brasileiro saiu fortalecido com a nova abordagem que foi dada à propriedade privada pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a) e o seu contorno de cumprimento da função social.

3 A QUESTÃO URBANA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Muitos são os problemas existentes nas grandes cidades brasileiras que assolam a população. Problemas decorrentes de contextos históricos que fizeram parte da trajetória da urbanização, em que prevaleciam interesses econômicos e políticos em detrimento dos interesses da grande maioria da população urbana.

Esses problemas vêm se agravando a cada dia em decorrência do crescimento demográfico e do enorme contingente populacional que se alojam nas grandes cidades, sendo uma afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana.

No capítulo anterior desenvolveu-se sob o aspecto social, os problemas urbanísticos advindos da desigualdade social. Neste, o caminho a se percorrer será o problema da desigualdade jurídica de acesso ao espaço urbano, tomando como paradigma o direito de propriedade na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 e o Código Civil de 2002.

Rodota (1986), jurista italiano, em seu livro “o terrível direito”, em que se estudou o direito de propriedade no mundo contemporâneo, demonstra a dificuldade enfrentada pelos Estados para tutelar direitos transindividuais e difusos enfrentando a técnica dominial e o garantismo dominial ligado ao direito de propriedade individual. A dialética entre a técnica individualista, garantista, prevista no direito civil para a propriedade privada cria sistematicamente a reprodução dessa ideia (mentalidade), influenciando diretamente a construção de outras leis, jurisprudência, geração de cientistas e ainda uma cultura fora do âmbito jurídico com os mesmos argumentos.

Segundo o mesmo autor, a imposição da lógica do direito de propriedade e a reprodução do modelo dominial a todo o ordenamento jurídico, torna o sistema monocêntrico e dificulta muito a inovação jurídica e política.

“Embora não desejem admitir maiores implicações, é óbvio que um sistema policêntrico é muito mais articulado e oferece maior disponibilidade para operações de renovação, mesmo que parciais, do que monocêntricas. (...) Naturalmente, para que tudo isso não seja resolvido em uma série de operações na parte não inflamada, mais uma vez afastada da realidade e incapaz de influenciá-la efetivamente, é necessário verificar se, na realidade e no conjunto dos materiais normativos podem ser encontrados em um “território interior que não dominial”, que constitui o pressuposto indispensável para uma localização diferente do próprio instituto de propriedades. Isso não apenas deriva a necessidade de redimensionar de maneira geral o peso sistemático da propriedade, que sempre tirou argumentos de sua penetração em todo o sistema jurídico para impor interpretações e reconstruções redutivas de todos os elementos que poderiam constituir um polo à sua frente. (RODOTA, 1986, p. 54).

A publicização do direito civil, ou a constitucionalização do direito civil, incorporada na orientação da Constituição brasileira de 1988 veio facilitar a criação de um sistema não só de garantia da propriedade, mas de seu acesso, principalmente no que tange à previsão de novos instrumentos de política urbana, como é o caso do plano diretor municipal e os que posteriormente foram previstos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, como abordado por Alfonsin (2006), a formulação de novos instrumentos de política urbana se encontra exatamente no processo de transição jurídica, no qual se observa um alargamento do campo do Direito Público e uma certa retração do Direito Privado, que vive, internacionalmente, um processo de constitucionalização e publicização. Nesse movimento, o Direito Privado – e notadamente o Direito Civil – têm sua interpretação e aplicação submetida aos princípios constitucionais, compreendidos como fundamentos primeiros e núcleos axiológicos do sistema jurídico.

Aronne comenta: (...) na forma como se positiva o sistema, emana de sua base formativa precípua a Constituição Federal, princípios e valores que vêm trazer uma nova feição completamente distinta ao Direito Civil, comparativamente àquele formado no período liberal, erigido sobre os pilares da família, titularidade e contrato, a partir de uma dicotomia entre o público e o privado. (ARONNE, 2006, p.42).

A concepção principiológica do Direito Civil dá margem à revisão dos estatutos clássicos do Direito Civil, repondo o ser humano, e seu ambiente sustentável, no patamar de entes de máxima relevância ao ordenamento jurídico. Com isto se impõe uma releitura cabal das instituições de Direito Privado, ainda arcaicas em face do conservadorismo da dogmática reinante, de caráter patrimonialista.(ARONNE, 2006, p. 60).

Nesse momento de transição jurídica, de mudanças paradigmáticas que modificam de forma tão radical o Direito, publicizando o Direito Privado, também o ordenamento jurídico aplicável às cidades, se transforma no mundo inteiro

O legislador constituinte, consagrando a mundial preocupação com o homem e sua dignidade, concretizada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, trouxe ao bojo da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, II e III), a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e preconizou no artigo 3º, I, III e IV, os objetivos da nação, destacando, nesse sentido, a

construção de uma sociedade justa e solidária; a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais; e a promoção do bem de todos.

Logo, abre-se o caminho para a realização de políticas públicas de forma efetiva, mesmo que tais políticas tenham que adentrar no direito de propriedade de terceiros, já havendo a disposição de que aquela deverá atender sua função social, ou seja, não pode ser meramente usada para fins de especulação, como muitas se tornam, nos termos analisados por Milton Santos (SANTOS, 1993). Aberto o caminho, vem a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) estabelecer a normatização referente à política urbana, prevista em seus artigos 182 e 183, os quais consagram a preocupação com o indivíduo, trazendo expressamente as ideias de bem-estar e de função social da propriedade, agora sim urbana, conforme transcrição

Diante de tal quadro, houve a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), nos quais se encontram presentes os temas da política urbana e da instituição de instrumentos jurídicos e políticos, que poderão ser utilizados pelo Poder Público em sua gestão.

O artigo 182 e seus parágrafos (BRASIL, 2019a) versam sobre a política urbana, plano diretor, função social da propriedade e limitações ao direito de propriedade. O *caput* diz respeito à questão referente a desenvolver a área urbana a partir de uma política a ser executada pelo poder público das cidades, segundo as diretrizes gerais estabelecidas pela lei e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; constatando-se a inserção do princípio da dignidade humana como norte da política urbanística.

A feição de dignidade humana nas políticas públicas urbanas também passa a ser abordada na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2017b), que regulamentou o artigo 182, como consta no preâmbulo da lei, bem como no artigo 1º, cujo parágrafo único, ao utilizar expressões como “bem coletivo”, “segurança e bem-estar dos cidadãos” e “equilíbrio ambiental”, caracterizou “o uso da propriedade urbana”, que será abordada em capítulo específico.

Copello (2003), jurista colombiana, analisando o papel dos poderes locais, identifica dois caminhos antagônicos no desenvolvimento da política urbana: (i) a primeira possibilidade é de uma política urbana potente, com reais possibilidades de interferência pública na definição do conteúdo concreto e no exercício do direito de propriedade imobiliária pelos seus titulares, cenário que depende diretamente de um reconhecimento constitucional do princípio da função social da propriedade como capaz de produzir efeitos jurídicos concretos nas cidades (ii) a segunda possibilidade é um direito de propriedade liberal, com estatuto fortalecido pelo direito

privado, e com pouca força jurídica reconhecida pelas leis nacionais e pela jurisprudência ao princípio da função social da propriedade, caso em que o poder público municipal fica refém dos proprietários privados de terra.

Relevante papel foi incorporado aos Municípios, delineando a Constituição obrigações, faculdades, competências e poderes para esses promoverem a execução da política urbanística, principalmente com a previsão de lei específica sobre o planejamento das cidades, por meio de plano diretor.

3.1 A reconfiguração do direito de propriedade: a função social urbana

O direito à propriedade privada apresenta-se como fundamental na Constituição da República de 1988. De acordo com o inciso XXII do artigo 5º, “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 2019a). Note-se, porém, que há uma condição para que seja assegurado o direito de propriedade, nos termos do inciso XXIII do mesmo artigo: “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 2019a).

Barreira (1998) ressalta que os conceitos de propriedade e de função social, agora amalgamados, não se concebem um sem o outro. A função social não age, tais quais os instrumentos urbanísticos, como elemento restritivo ou condicionador do livre exercício dos três elementos que compõem a propriedade, quais sejam, o uso, o gozo e disposição (art. 524 do Código Civil) (BRASIL, 2019b); incide sobre sua própria estrutura, qualificando-o, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público, ao cumprimento de objetivos que extrapolam os estreitos limites dos direitos individuais.

Santos (1993) nos informa que a propriedade como um direito irrestrito foi delineada na Revolução Francesa, como mecanismo de controle dos privilégios dos segmentos até então dominantes. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamou o caráter natural, sagrado e inviolável da propriedade, com o escopo de reduzir o campo de influência dos poderes públicos na esfera dos particulares. Tal configuração permeou por diversas legislações e gerações, como o Código de Napoleão, de 1804, influenciador do Direito Civil brasileiro.

A humanização da propriedade é a síntese de um processo histórico que se inicia ainda na Idade Média, transita pelo iluminismo, passa pelo ideário liberal, é agitado pelas teorias socialistas e culmina no reconhecimento de que a propriedade vai além do simples interesse do titular. Segue daí que a propriedade humanizada é aquela cuja exploração não se esgota na satisfação dos anseios do proprietário. Portanto, a propriedade deve estar associada a valores

econômicos, ambientais e sociais, ou seja, o direito à propriedade perpassa a necessidade de atendimento à sua função social (MARQUESI, 2013, p. 44).

Duguit (2007) apud Gomes (2012) um dos precursores das ideias da função social da propriedade, alude ao fato que os direitos só se justificam pela missão social para qual devem contribuir e que o proprietário se deve comportar e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um funcionário. Assim, ao abordar o tema função social da propriedade exige, uma prévia análise de suas lições que repassa a releitura do conceito de propriedade.

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (GOMES, 2012;P.80-81)

Russomano, analisando as ideias de León Duguit relata que função social tomou corpo com a inclusão na Constituição de Weimar, em 1919, do princípio dos direitos sociais e que tal inclusão não foi a negativa dos direitos individuais; e no campo do direito de propriedade novas concepções foram estabelecidas, vindo a expressar não apenas um direito, mas, antes, um direito-dever. Afirma que a realidade jurídica, ao evoluir do liberalismo até os nossos tempos, amoldou-se, compatibilizando os conceitos de direito subjetivo e função (RUSSOMANO, 1985, p. 263).

A teoria de Léon Duguit, no entendimento de Machado, é definida por duas proposições, a saber:

a) o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e, especialmente, das suas próprias de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. Não se olvide, com efeito, que a intensidade da divisão social do trabalho está em razão direta da intensidade da atividade individual; b) o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias. (MACHADO, 1981, p. 236).

Costa relata que, sem se adentrar às polêmicas e entendimentos sobre a relação da propriedade com a função na Teoria de Leon Duguit, certo é que ao se atribuir função social à propriedade pela Constituição, mesmo a nível programático, modifica-se a relação do proprietário com a coisa. Este passa a ter, ao lado dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade, a função de atuar, ao lado do Estado, como um gestor da coisa que interessa a toda

a coletividade, condicionando o exercício das prerrogativas de proprietário ao atendimento de interesses de toda uma coletividade (COSTA, 1954, p. 31).

Como ressalta Tepedino, a inclusão da função social da propriedade na Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), bem como se fez nas outras duas últimas Cartas Constitucionais, erigiu a propriedade a um direito fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico; reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo (TEPEDINO, 1989, p. 76).

Schreiber ao discorrer sobre a relação entre Direito Civil e Constituição. O doutrinador expôs que:

A funcionalização dos institutos de direito civil à realização de valores sociais está longe de ser coisa nova. León Duguit, Maurice Hariou e tantos outros autores célebres já defendiam, na segunda metade do século XIX, o reconhecimento de uma “função social” como modo de substituir ou temperar os contornos individualistas do direito subjetivo. A partir daí, a doutrina civilista passaria a distinguir a estrutura (*como funciona*) e a função (*para quem serve*) dos institutos jurídicos, reconhecendo nesse último aspecto a verdadeira justificativa da sua proteção pelo ordenamento. Na conhecida lição de Salvatore Pugliatti, a função é a “razão genética do instituto” e, por isso mesmo, seu real elemento caracterizador. A função corresponde ao interesse que o ordenamento visa proteger por meio de um determinado instituto jurídico e, por isso mesmo, predetermina, nas palavras do Professor de Messina, a sua estrutura. (SCHREIBER, 2016;p.19).

A ideia de função social era abstrata como política urbana e ganhou preenchimento graças à Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), que estabeleceu que, para que se faça efetivo o cumprimento da função social da propriedade, deverão ser cumpridas as regras dos planos diretores das cidades. Nesse sentido, lê-se no art. 182, § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 2019a). O plano diretor, por sua vez, segundo §1º do referido art. 182 da Constituição da República de 1988, “[...] aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2019a).

Percebe-se, ainda, que a função social da propriedade é listada no art. 170, III, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), à semelhança de como foi feito na

Constituição de 1969 (BRASIL, 199-f)⁶, como princípio a ser observado pela ordem econômica ao promover o cumprimento do objetivo de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput, da Constituição da República de 1988) (BRASIL, 2019a).

O direito urbanístico traz na sua concepção a função social da propriedade urbana no planejamento e ordenação das cidades, e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo.

Silva salienta a Constituição ao normatizar a política de desenvolvimento urbano o fez no art. 21, XX, competindo à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; enquanto seu art. 182 estabelece que 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. Assim escreve:

Nesses dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e a outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano) de competência local. De permeio insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (art. 24, I). (SILVA, 2018, p.58)

Ao estabelecer as alterações normativas trazidas pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a) no âmbito do conceito de propriedade, submetendo esta à função social dentro da ordem econômica, não apenas referendou o papel ativo do proprietário, ordenando limitações, obrigações e ônus, mas também imputou ao Poder Público o papel de organizar a cidade. Assim, primeiro deve surgir o ordenamento urbanístico pelo poder competente, para em ato posterior, exigir-se o cumprimento por parte do proprietário.

Como aduz Silva (2018), a Constituição assentou a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito do Direito Urbanístico, e que a este e cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico, mas também levando em consideração fatores culturais.

⁶ Na Constituição 1969, a menção à função social da propriedade é feita no art. 160, *caput*: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios” (BRASIL, 199-f). A função social era tida, pois, como um princípio norteador do desenvolvimento nacional e da justiça social; nada obstante, é evidente a vagueza com que foi tratada pelo texto constitucional de então. Não havia à época especificação sobre a que deveria uma propriedade estar adequada para que cumprisse sua função social, ao passo que hoje, ao contrário, a Constituição da República de 1988, em seu art. 182, § 2º (BRASIL, 2019a), delineia a função social da propriedade com maior densidade.

A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado já da projeção da atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e a definir-se pela atuação das normas urbanísticas.

A função social da propriedade privada urbana repousa num pressuposto de primordial importância, qual seja: o de que a atividade urbanística constitui uma função pública da Administração.

Por vezes, retratou-se que as normas urbanísticas, nessa nova ordem constitucional, devem ser, primordialmente, elaboradas pelo plano diretor e posteriormente por leis ou outros atos normativos secundários específicos, levando em consideração as particularidades de cada município: papel cultural, econômico, ambiental, dentre outros fatores.

Na prática, na melhor das hipóteses, esse passo é cumprido, ou seja, há o plano diretor e atos complementares, a maioria dos proprietários seguem o ordenamento; mas tal caminho não ocorre em grande parte do território nacional, tendo em vista a irregularidade na ocupação do solo urbano por fatores amplamente abordado em tópicos anteriores.

Portanto, o descumprimento da função social da propriedade urbana por parte de seus ocupantes, ora proprietários, ora posseiros, não podem ser imputados diretamente a eles, tendo em vista os fatores de centenas de anos de omissão do Poder Público na preocupação com a ordenação do solo, principalmente nas parcelas ocupadas pela população de baixa renda, que geralmente estão presentes nas áreas inservíveis para o mercado imobiliário formal: favelas, áreas de risco, áreas de preservação ou proteção ambiental, áreas públicas remanescentes de loteamentos, beiras de curso d'água, faixa de domínio público, áreas públicas e privadas ociosas.

Nesse contexto real, a função pública de ordenar, organizar o solo, obrigatoriamente deve ter por tela mecanismos legais que culminem por incluir na política pública urbana, os assentamentos já constituídos e consolidados, estabelecendo normas que relativizem o enquadramento imobiliário no sistema de registros públicos vigente. A construção do direito urbanístico brasileiro, e em grande parte da América Latina, tem o dever de absorver a irregularidade das ocupações imobiliárias e, dentro dessas especificidades, criar normas que possam ser cumpridas pela população excluída da formalidade civilista e registral.

3.2 O plano diretor

O plano diretor teve sua figura instituída pela Constituição da República de 1988 (art. 182, §§ 2º e 3º) (BRASIL, 2019a) e é o responsável por atribuir conteúdo ao conceito de função social da propriedade urbana.

A população do município, em audiências públicas, pode participar da criação e das periódicas revisões do plano diretor. Este, além de ser responsável por definir que o “governo local [municipal, mais próximo da população] é a autoridade real sobre a questão [urbana]” (FERNANDES 1998, p. 220), deve, por isso mesmo, ser resultado de engajamento e participação democrática dos habitantes da cidade, que devem levar propostas de medidas a serem tomadas pelo poder público municipal, construção de conjuntos habitacionais populares próximos aos locais de acesso a transporte público, por exemplo, com vistas a um desenvolvimento urbano concomitante ao aperfeiçoamento da qualidade de vida de todos os munícipes.

O princípio constitucional da função social é reavivado em diversas outras partes da Constituição da República de 1988, como em seu art. 5º, que retoma o art. 182, § 2º, ao condicionar o cumprimento da função social da propriedade ao cumprimento das inúmeras exigências do plano diretor (BRASIL, 2019a). Assim sendo, “quanto mais desenvolvido e completo o Plano Diretor for, mais avançada e progressista será a concepção de propriedade social.” (FERNANDES, 1998, p. 220).

Trata-se, de fato, de um instrumento de incontestável imprescindibilidade. Sua criação pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) foi necessário passo em direção à edificação de uma legislação urbanística alinhada a ideais progressistas e de orientação social, isto é, que diverge da ideologia liberal de propriedade absoluta e ilimitada, em especial porque se definiu que deverão as normas do plano diretor de construção, perceber-se, eminentemente democrática, nortear o uso da propriedade segundo o atendimento das carências do corpo social. Assim constitui-se a função social como um limite ao direito de propriedade.

A figura do plano diretor é listada na Lei nº 10.257/2001, também denominada Estatuto da Cidade, como instrumento de planejamento municipal necessário à consecução dos fins do Estatuto (art. 4º, III, a) (BRASIL, 2017b). Diversas atribuições e competências do plano diretor são apontadas pelo Estatuto da Cidade. Cite-se, por exemplo, o art. 28, *caput*: “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.” (BRASIL, 2017b).

Além disso, o Estatuto da Cidade condiciona o cumprimento da função social da propriedade à adequação às regras do plano diretor, em consonância com o texto constitucional (Art. 39); define plano diretor e expõe outras diretrizes (Art. 40); estipula circunstâncias, além da que se refere às cidades com mais de vinte mil habitantes, mencionada na Constituição, em que o plano diretor é obrigatório (Art. 41) e precisa conteúdo indispensável ao texto do plano diretor (arts. 42, 42-A e 42-B) (BRASIL, 2017b).

Ainda no que tange ao tratamento dado ao plano diretor pelo Estatuto da Cidade, antes de tratar este isoladamente, é pertinente mencionar que a norma contida no seu art. 40, §3º (BRASIL, 2017b), impõe que a lei instituidora do plano diretor seja revista, pelo menos, a cada dez anos, adequando o fato à norma. Revisões são indiscutivelmente indispensáveis, sob pena de que seja inadequadamente mantida uma legislação em desconformidade com as necessidades reais da população urbana. É preciso sempre cuidar para que a lei não se torne obsoleta e incapaz de lidar com os problemas presentes do corpo social.

3.3 O Estatuto da Cidade

Os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) compõem o capítulo II, “Da Política Urbana”, do título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, acolhido no texto constitucional graças, principalmente, às pressões do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Ambos os artigos são regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), responsável, além de tomar outras providências, também pelo estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana. O art. 182, *caput*, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) prevê:

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. (BRASIL, 2019a).

O art. 183 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), por sua vez, versa sobre o direito de usucapião urbano e seus requisitos (imóvel privado, com área de até 250m², ocorrendo a posse por no mínimo cinco anos ininterruptos, sem oposição – posse pacífica, devendo o imóvel ser utilizado para moradia própria ou de familiares, sendo que indivíduo não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural).

Sobre o avanço em que consistiu a inserção de tal artigo no texto constitucional, Fernandes declara duramente: “O reconhecimento formal do direito de milhares de habitantes de favelas a permanecer nos terrenos que ocupam é certamente uma mudança notável de ponto-de-vista: é o primeiro passo até o seu reconhecimento como cidadãos.” (FERNANDES, 1998, p. 219).

O Estatuto da Cidade, objeto deste tópico, regulamenta os artigos supramencionados em seu Art. 1º, *caput*, onde se lê: “Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei, além de estabelecer inúmeras diretrizes gerais de política urbana e dar diversas outras providências.” (BRASIL, 2017b).

Trata-se, sem dúvida, da lei responsável por consolidar a nova ordem jurídica urbana inaugurada pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), haja vista ter instaurado diversos novos institutos, processos e estratégias de gestão urbana (FERNANDES, 2006) e promovido, portanto, uma nova forma de planejamento, capaz, como afirma Fernandes, de “levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização.” (FERNANDES, 2006, p. 15).

Convém retomar a alusão, feita, neste trabalho, quando abordado o plano diretor, à ideologia liberal da propriedade absoluta e ilimitada.

O processo brasileiro de urbanização foi acompanhado por um ordenamento jurídico-urbanístico adequado a uma longa tradição civilista [que] tem há quase dois séculos determinado e privilegiado a definição dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana, e, por conseguinte, as possibilidades de intervenção do Estado na criação de uma ordem urbanística que seja também expressiva de interesses coletivos e necessidades socioambientais. (FERNANDES, 2006, p. 8).

É preciso, sob tal perspectiva, perceber como certo alinhamento ideológico norteia o Direito, e como este, por sua vez, norteia o processo de urbanização. Durante muito tempo o Código Civil de 1916, conforme a princípios liberais, conduziu o entendimento da maioria dos juristas brasileiros sobre o uso da propriedade urbana: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.” (BRASIL, 2002).

A nova concepção sobre direito de propriedade, surgida na década de 1930, foi violentamente suprimida pelos militares de 1964 em diante – já que o “[...] projeto político-econômico e as concessões que o Estado autoritário teve de fazer já eram diferentes” (FERNANDES, 1998, p. 217), só tendo sido retomada a partir do processo de redemocratização promovido durante o governo Figueiredo, isto é, a partir de 1979.

Por efeito de uma mentalidade irredutivelmente avessa ao intervencionismo estatal, nosso Direito manteve-se afastado da possibilidade de gerar condições para um desenvolvimento urbano, em diversos aspectos, saudável. A primazia do indivíduo em detrimento da coletividade deixou suas marcas.

A nova ordem jurídico-urbanística inaugurada em 1988 e consolidada em 2001 veio para reverter semelhante mentalidade. Não se olvide, todavia, de que “[...] o uso do conteúdo de qualquer legislação progressista estará sempre limitado pela sobrevivência de velhos princípios de interpretação judicial” (FERNANDES, 1998, p. 214), o que significa que a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), os planos diretores e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) só surtirão o efeito pretendido se for feito um esforço doutrinário e jurisprudencial no sentido de abandonar a velha ideologia que reinou durante as décadas mais importantes da urbanização brasileira.

Como ensina Fernandes:

Num primeiro momento, isso [materializar a nova ordem] exige da parte dos operadores do Direito que obtenham informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus princípios, bem como seus institutos, mecanismos e processos. Em um segundo momento, é necessária a promoção de debates que promovam uma análise crítica acerca das possibilidades dos novos institutos, estratégias e processos de gestão urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade. E, em um terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para os juristas brasileiros seja o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e pró-ativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados. (FERNANDES, 2006, p. 7-8).

Como dito anteriormente, o Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art 1º, parágrafo único) (BRASIL, 2017b).

Dentre as várias diretrizes contidas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001, destacam-se: a garantia do direito às cidades sustentáveis; a gestão democrática das cidades; o planejamento do desenvolvimento das cidades; regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações; e simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias (BRASIL, 2017b).

Os instrumentos da política urbana estão elencados no capítulo II, arts. 4º a 38, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b). O artigo 4º traz um rol exemplificativo dos instrumentos a

serem utilizados, dentre os quais destacam-se os incisos II e III, que fazem menção ao planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e ao planejamento municipal em especial.

Para viabilizar o planejamento municipal, há a previsão da elaboração de um plano diretor (art. 4º, III, a, da Lei nº 10.257/2001), instrumento poderoso, objeto do capítulo III do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), dentre outros. Segundo art. 39 do referido Estatuto:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2017b).

O plano diretor aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40 da Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2017b) e tem como função dirigir e ordenar o crescimento e a consequente transformação da cidade e do campo. Todas as leis, decretos e portarias municipais anteriores ou posteriores à sua elaboração terão obrigatoriamente que se ajustar a ele. O artigo 42 da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b) prevê o conteúdo mínimo do plano diretor, sendo este:

Art. 42 [...]:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2017b).

Os dispositivos mencionados no art. 42 da Lei nº 10.257/2001 são os que exigem que o plano diretor contenha a previsão de parcelamento, edificação ou utilização compulsória; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; alteração de uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; operações urbanas consorciadas; e transferência do direito de construir. É certo que este é o conteúdo mínimo e que o município deverá acrescentar outras exigências no exercício de sua capacidade legislativa.

Note-se que a lei não colocou como conteúdo mínimo do plano diretor a questão ambiental, mencionando-a somente nas diretrizes gerais contidas no art. 2º (BRASIL, 2017b). Assim, com relação às diretrizes ambientais que devem compor o plano diretor, estas, por uma questão de racionalidade, devem ser traçadas levando em consideração o plano da bacia hidrográfica onde o município se situa.

No tocante a abrangência do plano diretor, tem-se que este “deverá englobar o território do município como um todo” (§ 2º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2017b), ou seja, tanto a área urbana como a rural.

A importância do plano diretor se traduz no fato de ser ele instrumento base da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme preceitua o art. 182, §§ 1º e 2º da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), sendo sua elaboração obrigatória nos moldes preceituados pelo art. 41 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b).

Além do plano diretor, há outros instrumentos da política urbana elencados no art. 4º, dentre eles, os institutos jurídicos e políticos que podem ser usados na implementação da política urbana, que são: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito.

Muitos desses instrumentos são regidos por legislação própria como bem salienta o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b) e dentre os instrumentos mencionados, cabe destacar a regularização fundiária, objeto de estudo neste trabalho.

O Estado tem como função precípua promover o bem-estar social. Para que tal objetivo seja alcançado há a necessidade, em alguns casos, de intervenção na propriedade, sob o fundamento da supremacia do interesse público sobre o privado.

Diante disto, no que tange a propriedade urbana, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

3.4 Os principais instrumentos jurídicos e políticos de política pública

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), identificou uma série de institutos jurídicos e políticos capazes de orientar a política pública urbana na condução do processo democrático de aproveitamento sustentável e social do território urbano.

3.4.1 Parcelamento ou edificação compulsórios

O parcelamento ou edificação compulsórios é instrumento de política urbana previsto no art. 182, §4º, I, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) e arts. 5º e 6º da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), cuja utilização é facultada ao Poder Público Municipal, como forma de obrigar o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promover o seu adequado aproveitamento. Isto é, por meio destes, o Município assegura que a propriedade cumpra a sua função social, impondo sobre o proprietário uma ação positiva. A função social da propriedade urbana, nas palavras de Levin (2010, p. 46) “[...] é o dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem, no sentido de atender ao interesse de toda a coletividade. A propriedade tem uma função social que é cumprida através da utilização dos próprios poderes a ela inerentes”.

Em relação ao fato de a utilização destes instrumentos ser uma faculdade do Poder Público municipal, Libório e Saule Júnior destacam:

Embora a Constituição Federal anuncie o instrumento como uma **faculdade** do Poder Público, deve-se interpretar o dispositivo à luz dos princípios da ordem urbanística e da Administração Pública, o que coloca tal poder na condição de um poder-dever de agir diante do descumprimento da função social da propriedade urbana nos casos delimitados pela lei municipal. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, p.4, grifo nosso).

Destaca-se ainda, que o legislador constituinte apenas trouxe a definição de imóvel subutilizado, sendo aquele “[...] cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (BRASIL, 2017b). Diante disso, não há definições constantes na legislação nacional de solo urbano não edificado e não utilizado, ficando a cargo dos Municípios legislar sobre.

O parcelamento e a edificação compulsórios far-se-ão por lei municipal específica para área incluída no plano diretor, ficando tal lei responsável por fixar as condições e os prazos para implementação da obrigação concernente ao proprietário.

No que tange ao procedimento de notificação, de acordo com o estabelecido na Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), o Poder Executivo municipal é que terá a competência para notificar o proprietário para cumprimento da obrigação, sendo que a referida notificação será feita, preferencialmente, por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, quando o proprietário for pessoa física e, no caso de se tratar de pessoa jurídica, far-se-á a notificação a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. Se houver três tentativas frustradas, a notificação será feita por edital.

Realizada a notificação, inicia-se a contagem dos prazos previstos no art. 5º, §4º, I e II, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), em relação ao proprietário, para que este promova o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, efetivando assim, a função social da propriedade.

A fim de esclarecer e diferenciar os instrumentos de regulação urbana ora apresentados, ressalta-se que o parcelamento do solo urbano é regulado, em todo território nacional, pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 2018b), a qual foi alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999).

Ademais, conforme define Levin, “parcelamento urbanístico do solo é o processo de urbanificação⁷ de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” (LEVIN, 2010, p. 87).

No que diz respeito à edificação compulsória, diferentemente do parcelamento, não possui lei específica que a regule, estando prevista, tão somente, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) e na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a).

3.4.2 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

Previsto no art. 7º, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b) e art. 182, § 4º, II, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), esse instrumento também se fundamenta nos arts. 145, §1º; 150, II e 156, §1º, todos da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a). Ao analisar o dispositivo do Estatuto da Cidade que trata desse instituto, resta evidente que tanto este como os outros instrumentos de política urbana são aplicados de forma sucessiva, ou seja, nas palavras de Viana (2015) “[...] não havendo atendimento pelo proprietário à notificação para cumprimento da obrigação, o Poder Público municipal fica autorizado, segundo os prazos previstos em Lei, a lançar mão de outra medida”.

Mais uma vez, trata-se de sanção aplicada ao proprietário que não atendeu ao requisito de dar a devida função social à propriedade urbana, forçando-o a cumprir as exigências constantes no plano diretor, seja de parcelamento do solo ou edificação compulsória.

Assim, não seguindo o proprietário a ordem de construção ou edificação nos moldes estabelecidos em lei, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial

⁷ Silva (2006, p. 325) utiliza o termo **urbanificação** em sua obra, definindo-o como “[...] a atividade deliberada de beneficiamento ou de rebeneficiamento do solo para fins urbanos, quer criando áreas urbanas novas, pelo beneficiamento do solo ainda não urbanificado, quer modificando solo urbano já urbanificado”.

e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Portanto, caso o proprietário notificado a cumprir a obrigação de parcelamento ou edificação compulsórios não o faça, dentro do prazo estipulado pela lei específica (art. 5º, da Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2017b) ou ainda, descumpra os parâmetros impostos nessa lei, em seu art. 5º, §5º, o Município então, realizará a cobrança do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, assim como dispõe a própria lei.

O IPTU progressivo no tempo possui natureza extrafiscal:

[...] a finalidade da exação fiscal na hipótese não é simplesmente arrecadatória. Busca-se, principalmente, compelir o proprietário a promover o adequado aproveitamento do imóvel urbano não utilizado, não edificado ou subutilizado, no intuito de garantir o respeito ao princípio constitucional da função social da propriedade urbana. (LEVIN, 2010, p. 121-122).

Por conseguinte, o IPTU, nesse caso, possui como principal função distribuir, de forma paritária, a riqueza atinente à propriedade urbana, caracterizando-se como um instrumento de justiça social. Vale lembrar que por se tratar de um tributo, os princípios constitucionais tributários a ele inerentes, não são ignorados; eles apenas não são o cerne da questão, pois a extrafiscalidade tem maior relevância neste estudo.

Ratificando o que já foi dito sobre o caráter extrafiscal deste imposto, Libório e Saule Júnior assim dispuseram:

Os limites legais à progressividade da alíquota no tempo, impostos pelo Estatuto da Cidade, visam conferir ao imposto o devido e excepcional caráter sancionatório, sem incorrer indiretamente na expropriação do imóvel, conciliando, desse modo, o princípio da função social da propriedade com o princípio da vedação da utilização de tributo com efeito confiscatório. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017,p.5).

Por fim, para que cesse a cobrança do IPTU progressivo no tempo, o proprietário deverá tomar as medidas necessárias a fim de que o seu imóvel cumpra as obrigações impostas pelo Poder Público municipal, as quais estão contidas no plano diretor. Após os cinco anos de recolhimento desta tributação, persistindo o descumprimento, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

3.4.3 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é o terceiro instrumento de regularização fundiária urbana previsto no art. 182, §4º, III, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) e está disciplinado no art. 8º, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b). Sua aplicação é sucessiva, ou seja, dependerá, primeiramente, da notificação do proprietário para parcelamento ou edificação compulsórios e, ainda, da exação do IPTU progressivo no tempo por, pelo menos, cinco anos. Caso haja a incidência de ambos os instrumentos urbanísticos e o proprietário continue inerte, restará ao Município que proceda à desapropriação. Porém, como o próprio dispositivo legal explicita, por se tratar de uma faculdade desse ente federativo, nada impede que ele opte por continuar cobrando o tributo pelo valor da alíquota máxima.

Essa desapropriação diferencia-se das demais, justamente por se tratar de um instrumento de política urbana sancionatório, cujo objetivo é proceder à oportuna utilização do imóvel que não está desempenhando a sua função social. Como bem elucidaram Libório e Saule Júnior:

[...] é diferente das típicas hipóteses de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou por interesse social. O que se pretende, em verdade, é sancionar o proprietário, razão pela qual o instrumento é também conhecido como desapropriação-sanção. Por isso, as garantias previstas no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988 – justa e prévia indenização em dinheiro –, não se aplicam ao caso. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017;p.5).

As desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, previstas no art. 5º, XXIV, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), são a regra geral imposta pelo legislador pátrio. Destarte, a desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública entende-se como exceção à regra geral e, por conseguinte, está prevista na Lei Maior, em seus artigos 182, §4º, III (desapropriação como instrumento de política urbana) e 184 (desapropriação para fins de reforma agrária).

Ao analisar o procedimento estabelecido no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) para essa espécie de desapropriação, percebe-se que o pagamento do proprietário de imóvel que não desempenha sua função social, não ocorrerá em dinheiro, e, muito menos, previamente. Este acontecerá por meio de títulos da dívida pública que, conforme previsto, deverão ter prévia aprovação pelo Senado Federal, sendo resgatados em até dez anos, “em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano” (BRASIL, 2017b). Outrossim, o legislador também estipulou que os referidos títulos não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

O legislador pátrio, evidenciando a importância da função social da propriedade estipulou que, uma vez realizada a desapropriação, o Município deverá viabilizar em, no máximo, cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel, sendo a contagem desse prazo iniciada a partir da incorporação do imóvel desapropriado ao patrimônio público.

No que tange a necessária aprovação prévia, pelo Senado Federal, da emissão dos títulos da dívida pública, destaca-se que tal matéria foi regulada pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001 (BRASIL, 2001), ainda em vigor, na qual a proibição de emissão dos supracitados títulos foi mantida até o ano de 2020.

Portanto, diante desta proibição, é facultado aos municípios manter a aplicação do IPTU progressivo no tempo por um período maior do que os cinco anos estipulados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), perdurando tal situação até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelamento ou edificação compulsórios.

3.4.4 Usucapião especial de imóvel urbano

A usucapião especial de imóvel urbano é instrumento de política urbana com previsão no art. 183, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) e é disciplinado nos artigos 9º ao 14, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b). Trata-se de instituto que, nas palavras de Schäfer (2016, p. 112) “[...] protege, em última instância, os desfavorecidos pelo mercado que não puderam adquirir o bem de forma regularizada”. Diante disto, ele deve ser interpretado com base nos princípios constitucionais da propriedade, função social e direito à moradia.

Antes de se adentrar no instrumento em análise, é de suma importância um apanhado sobre os aspectos gerais da usucapião. Dessa forma, tal instituto é uma forma de aquisição da propriedade imóvel, por meio da posse pacífica e não contestada durante certo tempo estabelecido em lei. É figura tradicional do Direito Civil brasileiro, conforme elenca Meirelles (2013) e está prevista nos arts. 1.228, §4º, e 1.238 a 1.242, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2019b).

Apesar de a usucapião do art. 1.240, do Código Civil (BRASIL, 2019b) se assemelhar ao que está previsto no art. 9º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), tratam-se de institutos diferentes, pois este tem parâmetro no art. 183, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) e, ainda, já determinava a usucapião no caso de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, que estivesse na posse ininterrupta e sem oposição, pelo prazo de cinco anos, por pessoa que utilizasse tal imóvel para sua moradia ou de sua família.

Portanto, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2017b) é anterior ao Código Civil (BRASIL, 2019b).

A posse geradora da usucapião é chamada de posse *ad usucapionem*, a qual é formada por três elementos: continuidade (posse ininterrupta), inexistência de oposição (posse pacífica) e intenção de dono (*animus domini*) por parte do possuidor do imóvel. São requisitos cumulativos, isto é, na falta de um deles, o indivíduo não poderá adquirir a propriedade por usucapião. Ademais, a integração destes elementos com os requisitos específicos do art. 9º, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b) é que ensejará à aquisição do imóvel por usucapião especial urbano.

Isso posto, Coelho (2016) traz os requisitos específicos desse instrumento de regularização fundiária urbana, quais sejam: posse contínua, pacífica e exercida com intenção de dono, pelo prazo de cinco anos, quando o imóvel urbano tem até 250 metros quadrados e é utilizado como moradia para o próprio possuidor ou sua família. Além disso, destaca o autor:

Nesse caso, também é indispensável, para a aquisição da propriedade, que o possuidor não seja dono de nenhum outro imóvel, urbano ou rural [CF, art. 183; CC, art. 1.240; Estatuto da Cidade, art. 9º]. Como se destina o instituto a amparar interesses da população de baixa renda, tanto a norma constitucional como as ordinárias limitaram o reconhecimento do direito à usucapião especial de imóvel urbano a certo possuidor por uma só vez. (COELHO, 2016, p. 96).

É pertinente frisar que a Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), inovou ao trazer o §3º ao art. 9º, que assim dispõe: “Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão” (BRASIL, 2017b). Para tanto, tem-se a chamada *sucessio possessionis*, ou seja, é a possibilidade de ocorrer a transferência da posse, por motivo de morte do antigo possuidor, ao herdeiro com todos os vícios e qualidades, nos moldes do art. 1.206, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2019b). Contudo, cabe uma ressalva: segundo Schäfer:

No caso da usucapião moradia há aqui uma regra especial, considerando a finalidade da moradia, o que faz com que o direito não se transfira ao conjunto de herdeiros, mas somente àquele que estiver morando no imóvel. A regra privilegia quem está morando na área apenas quando não haja completado o lapso de tempo de posse. Completado o tempo de posse, os herdeiros, ou mesmo o espólio, poderão ajuizar a ação de usucapião. (SCHÄFER, 2016, p. 121).

Segundo o art. 13 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), tal instrumento de política urbana poderá ser invocado como matéria de defesa, sendo que a sentença que o reconhecer valerá como título para registro da propriedade no cartório de registro de imóveis.

Ainda, conforme art. 14, o rito a ser observado pela ação de usucapião especial de imóvel urbano será o rito sumário, priorizando a celeridade e economia processuais. Vale lembrar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) é silente sobre a forma como se dará este procedimento.

Igualmente, no que diz respeito à legitimidade para propositura da ação de usucapião especial urbana, serão legítimos os seguintes sujeitos: o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente e, no caso deste último, apenas no caso de falecimento; os possuidores, em estado de composses e, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. Acrescente-se que na referida ação, será obrigatória a intervenção do Ministério Público.

3.4.5 Usucapião especial coletiva

A significativa criação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) foi a usucapião coletiva, prevista em seu art. 10 que assim dispõe:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2017b).

Tal inovação foi uma forma de regularizar o grande contingente de ocupações que surgem no meio urbano e ainda, facilitar a defesa dos réus nas ações em que se reivindica o imóvel. Todavia, é importante dizer que a redação do *caput* desse artigo do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), foi alterada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c).

Tal modificação foi importante e significativa, pois este instituto sofreu uma especificação quanto a sua abrangência: agora ele poderá ser utilizado perante núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos, enquanto a antiga redação permitia a sua aplicação em áreas urbanas. A utilização da expressão núcleos urbanos informais é mais pontual, no que tange a grande ocupação urbana, já que para delimitar uma área urbana necessita-se de um parâmetro que, muitas vezes, é dificultado justamente pelo desenvolvimento rápido e desenfreado de uma cidade.

Além disso, outra alteração perceptível foi a retirada do termo população de baixa renda. Nota-se que a usucapião coletiva não está limitada apenas a população de baixa renda, podendo

fazer uso deste instituto qualquer possuidor que tenha posse contínua, pacífica e exercida com intenção de dono, há mais de cinco anos, de uma área inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, área esta que deverá estar inserida em núcleo urbano e cujo tamanho estipulado legalmente seja o resultado da área total dividida pelo número de possuidores.

Sendo assim, percebe-se outra mudança: o prazo da usucapião coletiva aumentou. Na antiga redação, exigia-se a posse contínua, pacífica e exercida com intenção de dono por cinco anos. Agora, com a nova redação, exige-se a posse *ad usucapionem* há mais de cinco anos. Isso se deve ao fato de como o novo texto legal aumentou o público que pode se valer deste instrumento, deveria haver também uma compensação de forma a impedir proposituras desenfreadas de ações de usucapião nos grandes centros urbanos.

Relativamente às demais regulamentações desse instituto, o legislador manteve o seu entendimento embasado no art. 183, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a). Assim, segundo Coelho (2016, p. 93), “não podem ser adquiridos por usucapião os imóveis públicos [art. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a)]. Os bens públicos são imprescritíveis para que o interesse particular do possuidor não venha a se sobrepor ao da coletividade”; a sentença que reconhecer a usucapião especial coletiva de imóvel urbano servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis e o autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

3.4.6 Direito de preempção

O instrumento de política urbana em questão, está elencado nos artigos 25 ao 27, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b).

Conforme estipula a Lei nº 10.257/2001, esse direito “confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares” (BRASIL, 2017b). De forma mais elucidativa: em se tratando de compra e venda de um imóvel urbano entre particulares, caso este se encaixe em alguma das hipóteses previstas no art. 26 e seus incisos da lei supracitada, o Município terá prioridade na aquisição do imóvel em relação a um terceiro.

Destaca-se que a área em que incidirá o direito de preempção deverá estar preliminarmente delimitada por lei municipal, a qual será baseada no plano diretor. Além disso, essa lei fixará o prazo de vigência do direito em comento, não sendo ele superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. Diante disso, percebe-

se que tal benesse não foi concedida ao Município de forma indiscriminada, possuindo limitação temporal para que seja usufruída.

O direito de preempção inicia-se no momento em que o proprietário de imóvel, o qual se enquadra em alguma das hipóteses do art. 26 da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b), tem a intenção de aliená-lo. Assim, o proprietário deverá notificar o Município para que este, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito, seu interesse em comprá-lo. Ressalte-se que juntamente com a notificação, deverá ser anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado, constando preço, condições de pagamento e prazo de validade, conforme preceitua art. 27, §1º, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b).

Após, o ente federativo, em obediência ao princípio da publicidade, publicará em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada. Portanto, caso o Poder Público municipal objetive efetivar a compra do imóvel, ele terá o direito de preferência. Porém, esclarece-se que deverá adquiri-lo nas mesmas condições em que fora ofertado e aceito pelo terceiro, assim como previsto em lei.

Transcorrido o prazo de trinta dias sem a manifestação do Município, o proprietário ficará autorizado a alienar o seu bem a terceiros, nas condições da proposta passada ao ente federativo e, se concretizada a venda, o proprietário obriga-se a apresentar ao Poder Público municipal, em trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

Na oportunidade em que o direito de preempção municipal não for respeitado, o proprietário infrator sofrerá duas sanções administrativas, nos termos do art. 27, §§5º e 6º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b): a primeira será a nulidade de pleno direito da alienação onerosa, processada em condições diversas da estabelecida no art. 27; a segunda será a aquisição do imóvel, por parte do Município, pelo valor da base de cálculo do IPTU, valor venal do imóvel ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele. Note-se que a segunda sanção é mais rígida, pois o direito de preempção legalmente previsto, fora indiscriminadamente desrespeitado. Logo, o Poder Público municipal fará a aquisição do imóvel de forma compulsória, independentemente dos interesses do particular.

Importa salientar que se o imóvel for adquirido graças ao direito de preempção, o Município ficará atrelado ao disposto em lei, isto é, ele tem o ônus de dar ao imóvel a exata destinação que acarretou a sua aquisição. Ainda nesse raciocínio, caso a propriedade não tenha a serventia preestabelecida em lei, o Prefeito Municipal ou Governador Distrital será responsabilizado por ato de improbidade administrativa.

3.4.7 Concessão de Direito Real de Uso

Assentou Meirelles, quanto à definição de concessão de direito real de uso:

[...] é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, com o direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. (MEIRELLES, 2013, p. 167).

Tal instituto foi introduzido no direito brasileiro por meio do Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, especificamente previsto nos arts. 7º e 8º (BRASIL, 2007a). Todavia, com o passar do tempo o legislador pátrio entendeu que seria necessária uma ampliação do conceito atribuído a esse instrumento de regularização fundiária urbana e, diante desse cenário, a redação do supracitado artigo foi alterada pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 (BRASIL, 2007b), ficando assim:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL, 2007a).

Tomando por base essa nova redação, em comparação com a anterior, denota-se que houve uma ampliação das finalidades que um terreno público deverá atender para que seja concedido o direito ora em análise. Portanto, o terreno deverá atender as finalidades específicas delimitadas pela lei, caso contrário, haverá a nulidade da concessão, tendo em vista a ocorrência do desvio de finalidade.

O Poder Público municipal não poderá distribuir propriedades indiscriminadamente. Diante disso, essa modalidade de concessão foi criada para repartir o espaço, melhorando a ocupação urbana e, por conseguinte, atendendo ao princípio constitucional da função social.

Porém, ela só ganhou notoriedade com sua previsão no art. 4º, V, g, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2017b), como um instituto jurídico e político da política urbana.

Nos dizeres de Mukai (2008, p. 174) “essa concessão, no entanto, pode ser utilizada tanto em relação aos bens da Administração – somente os dominicais –, como em relação aos bens particulares, quando então será um contrato de direito privado”. Depreende-se então, que é vantajosa a utilização do instrumento em análise pelo Poder Público municipal, posto que

apesar de o concessionário fruir plenamente do terreno, respondendo civil, tributária e administrativamente por ele, desde a inscrição da concessão, a propriedade permanecerá sendo do Município.

Vale lembrar que a concessão de uso poderá ser efetivada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, além de sua transferência ocorrer por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (sucessão legítima ou testamentária), sendo característica corriqueira dos direitos reais sobre coisa alheia.

Todavia, como bem elucida Meirelles (2013), o referido instituto é desfeito no caso de o concessionário dar destinação diversa ao imóvel daquela prevista no contrato, perdendo as benfeitorias de qualquer natureza que houver efetuado. Ademais, acrescenta-se que o art. 8º, Decreto-lei nº 271/1967 (BRASIL, 2007a), amplifica a concessão do direito real de uso para o espaço aéreo.

Por fim, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 (BRASIL, 2007b), a mesma que alterou a redação do art. 7º, *caput*, do Decreto-lei nº 271/1967 (BRASIL, 2007a), trouxe em seu art. 10, uma importante mudança: a alteração do art. 1.225 do Código Civil (BRASIL, 2019b), acrescentando em seu livro III, “Direito das Coisas”, o inciso XII, qualificando a concessão de direito real de uso como direito real⁸.

3.4.8 Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia, instituto previsto no art. 183, §1º da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) e regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001).

O art. 1º da Medida Provisória em comento sofreu recente alteração pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), ficando com sua redação nos seguintes termos:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2017c).

⁸ Como define Costa (1999, p. 71-72), “o que mais caracteriza o direito real é o *jus in re* ou poder direto do titular sobre a coisa. [...] Isso significa que, na relação real, o titular se acha vinculado diretamente à coisa, podendo exercer imediatamente o seu direito real sem dependência da prestação de outra pessoa. Outro caráter típico do direito real é o poder absoluto do titular sobre a coisa, porque se exercer erga omnes ou contra toda a coletividade, que deve-se abster de perturbar essa relação”.

Nota-se que esse instituto foi criado, nos dizeres de Meirelles (2013), com o objetivo de dar o mínimo de segurança jurídica para aquele indivíduo que ocupou, por um considerável período de tempo, uma área pública e nela construiu a sua habitação. Percebe-se aqui, uma preocupação com a população mais carente, a qual invadia os terrenos públicos vagos e construía suas habitações precárias, sendo que quando o Poder Público era acionado, raramente ocorria a desocupação.

Com a instituição desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, o legislador pátrio entendeu necessária uma extensão de seu conceito. Isso posto, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 (BRASIL, 2007b) trouxe essa ampliação e, além disso, também instaurou no art. 1.225 do Código Civil (BRASIL, 2019b), essa espécie de concessão como um direito real sobre coisa alheia.

Ressalta-se ainda, que a espécie de concessão em estudo deveria figurar no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), porém todos os artigos que a previam (arts. 15 a 20) foram vetados, sob a justificativa de os textos desses dispositivos criarem um tipo de usucapião de bem público, o que é expressamente vedado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) em seu art. 183, §3º. Por tal motivo, surgiu a Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001), suprimindo a ausência destes dispositivos legais.

Nesse sentido, é perceptível que a concessão de uso especial para fins de moradia assemelha-se ao instituto da usucapião e até se embasou neste ao ser criada. Sendo assim, como evidencia Carvalho Filho:

Desse modo, pode dizer-se que o direito à propriedade, na usucapião, e o direito ao uso de imóvel público, na concessão de uso especial, retratam direitos-meio para o exercício do direito-fim – este o direito à moradia, verdadeiro pano de fundo daqueles outros direitos. Este aspecto não deve ser esquecido na medida em que o Estatuto da Cidade inclui o direito à moradia como um dos fatores que marcam as cidades sustentáveis (CARVALHO FILHO, 2010, p. 1.284).

Partindo agora para uma análise do conceito desse instituto, extrai-se que primeiramente o ordenamento jurídico pátrio garantiu uma aplicação do princípio da função social à propriedade urbana, isto é, com a utilização dessa espécie de concessão, o Poder Público de qualquer esfera poderá garantir o acesso universal à moradia digna, atendendo aos interesses da sociedade e assegurando a ordenação do espaço urbano.

Em segundo lugar, é importante elencar os requisitos trazidos na Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001) para a concessão, quais sejam: 1) posse, ininterrupta e sem

oposição, por cinco anos, até 22 de dezembro de 2016; 2) imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, de até 250 m²; 3) utilização do local para moradia do possuidor ou de sua família; 4) o possuidor não poderá ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Ademais, o referido instrumento é ato administrativo vinculado, ou seja, quando obedecidos os requisitos citados acima, é necessária a outorga. Para tanto, não há que se falar em licitação para esse caso e ainda, por ser um ato administrativo vinculado, difere-se da concessão de direito real de uso.

No que tange a outorga, poderá ela ser demandada pela via administrativa, otimizando o tempo do possuidor e do próprio Poder Público. Após a concessão da outorga, o título deverá ser levado a registro no Cartório de Registro Imobiliário. Outrossim, caso a outorga seja negada, caberá ação contra a Administração e, comprovado o preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei, o juiz concederá a tutela jurisdicional por meio de sentença.

A legislação ainda dispõe que essa concessão pode ser outorgada ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil, será gratuita, não será reconhecida ao mesmo concessionário mais de uma vez e, no que trata do herdeiro legítimo, este continuará, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. Sendo assim, fica claro que a Administração Pública tentou impedir o desvio de finalidade, isto é, o bem público cuja concessão será outorgada, deverá ser exclusivamente utilizado para fins de moradia.

Por derradeiro, salienta-se que este instituto é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, conforme art. 7º da Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001). Ainda, nos termos de seu art. 8º, caso haja desvio de finalidade, ou o concessionário adquira propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, a concessão poderá ser extinta, sendo esta averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

3.4.9 Direito de superfície

Dreger, comentando a evolução histórica do direito de superfície, consigna que esse “não foi recepcionado pelo Código Napoleônico” (DREGER, 2004). Aponta, porém, ter havido recepção do mesmo em muitos países da Europa, como “na Alemanha (§§ 1012 e 1017, alterados pela Lei de 04/03/1919), Holanda, Bélgica, Itália (art. 952 a 956 do CC), Portugal

(arts. 1524 e 1542 do CC), Espanha (Dec. Legislativo nº 1/1992 que alterou a Lei do Solo de 1956 estabelecendo o artigo 287 nº 1) e Suíça.” (DREGER, 2004).

O direito de superfície é instituto bastante antigo e presente em diversos países com o objetivo de dar segurança jurídica ao uso de uma superfície acima do primeiro piso de um imóvel, geralmente para acomodar pessoas em espaços limitados. Cada país que o instituiu teve um momento histórico peculiar. Nos países europeus foi a necessidade de mais moradias após a primeira guerra mundial; nos países da América Latina, dentre eles o Brasil, foi o aproveitamento maior da propriedade por pessoas de baixa renda.

Assim, com o objetivo de dar maior aproveitamento ao espaço urbano e à função social da propriedade, que é seu corolário, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) veio prevê-lo como um instrumento de política urbana, que também tem o condão de regularizar a propriedade privada urbana. Exatamente por isso se mostra absolutamente contemporâneo, já que, tal como os romanos, vive-se nos dias de hoje a necessidade de se conjugar uma população urbana crescente a um número limitado de moradias.

O direito de superfície introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), e posteriormente pelo Código Civil (BRASIL, 2019b), apresenta unidade estrutural, mas possui diferentes campos de incidência. No Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), o direito de superfície é utilizado como instrumento de política urbana; no Código Civil (BRASIL, 2019b), a ênfase é na utilização da propriedade, tendo como análise o aproveitamento econômico da propriedade.

Nesse sentido, Lira relata que:

Não incide no caso a regra da Lei de Introdução segundo a qual a lei posterior, que regula inteiramente a matéria tratada na lei anterior, a revoga. Isso porque o direito de superfície contemplado no Estatuto da Cidade é um instituto de vocação diversa daquele previsto no novo Código Civil, voltado aquele para as necessidades do desenvolvimento urbano, editado como categoria necessária à organização regular e equânime dos assentamentos urbanos, como fator de institucionalização eventual da função social da cidade. No novo Código Civil, o direito de superfície será um instrumento destinado a atender interesses e necessidades privados. (LIRA, 2002, p. 251).

No art. 21, assim estabelece o direito de superfície:

Art.21 O proprietário poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
§1º o direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística. (BRASIL, 2017b).

Em contrapartida, o direito de superfície não recebeu clara definição legal no Código Civil conforme se verifica no artigo 1.369:

Art. 1369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
Parágrafo único: O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão. (BRASIL, 2019b).

Segundo Loureiro,

A superfície é um direito real, fixado por tempo determinado ou indeterminado, que confere ao superficiário a propriedade da construção ou plantação, ainda que em caráter resolúvel, gratuito ou mediante o pagamento de um pensão periódica e que pode ser transmitido por ato entre vivos ou causa mortis. (LOUREIRO, 2018, p. 178).

Nota-se, assim, que o direito de superfície foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio em dois momentos muito próximos, mas com objetivos distintos, apesar de ambos darem função social à propriedade conforme suas particularidades.

3.4.10 Regularização fundiária, demarcação urbanística e legitimação de posse

Na redação original do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) a regularização fundiária foi um dos instrumentos de política urbana elencados no rol exemplificativo do art. 4º, constando do inciso V, alínea q. Entretanto, não houve qualquer definição ou apresentação de normas que estabelecessem a sua estrutura e conteúdo.

Foi com a Lei nº 11.977 /2009 (BRASIL, 2018a) que a regularização fundiária urbana foi regulamentada, e mais do que isso, estabeleceu-se uma política pública integrativa, consensual, dialógica, inclusive criando novos instrumentos jurídicos de política pública urbana, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que serão delineadas no próximo capítulo. Entretanto, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), estabeleceu outra normatização para a Regularização Fundiária Urbana, revogando o capítulo que dispõe sobre tal tema na lei anterior.

Certo é que, mesmo sofrendo poucas alterações em comparação com o instituto revogado, um novo instituto foi criado, a REURB. No entanto, a essência, os fundamentos e os procedimentos de ambos os institutos praticamente criam uma continuidade entre eles. O tema será explorado em capítulo próprio.

3.5 A laje

Do crescimento desordenado, da expulsão da população carente para áreas periféricas, da formação de cortiços e favelas, e da necessidade de maior aproveitamento do solo, com seu espaço aéreo e subsolo, surgiu no mercado imobiliário, amplamente negociado, vários bens com denominação própria: “barracão”, “puxadinho”, “laje alta”, “laje baixa”, entre outras. Essas nomenclaturas condizem com o uso da parte do fundo ou das laterais do terreno, ou da parte de cima da laje já construída, ou da parte inferior da laje: construções que não figuram na contingência formal para a aquisição da propriedade, nem para a configuração do condomínio edilício tendo em vista a legislação vigente. Na clareza de Gagliano (2017):

Imaginemos, a título meramente ilustrativo, o sujeito que constrói um segundo andar em sua casa, e, em seguida, transfere o direito sobre o mesmo, mediante pagamento, para um terceiro, que passa a morar, com a sua família, nessa unidade autônoma. Não se tratando, em verdade, de transferência de “propriedade” – que abrangeria, obviamente, o solo –, este terceiro passa a exercer direito apenas sobre o que se encontra acima da superfície superior da construção original, ou seja, sobre a laje. O mesmo ocorreria se a transferência, mediante pagamento, tivesse por objeto um pavimento construído abaixo do piso da casa, o que é muito comum acontecer em terrenos inclinados: o terceiro passaria a exercer direito apenas sobre o que se encontra abaixo da superfície inferior da construção original. (GAGLIANO, 2017).

Portanto, a noção de direitos advindos do uso da laje, parte do pressuposto de que a laje é a construção primeira, a que dá base a outras construções, seja acima ou abaixo dela, o que por si só já desnaturaliza a ideia já formada na linguagem dos dicionários e da popular.

Certo é que o mercado habitacional informal em torno do uso desordenado do solo existe e tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas e é negociado. Portanto, é nesse contexto que inúmeras famílias têm a sua moradia, digna ou não.

Foi assim que a sociedade criou os direitos informais sobre a laje e é com essa situação que o direito como conjunto de normas disciplinadores do contexto social atual deve lidar. Fato e direito.

Conforme ressalta Carbonari (2008):

[...] a autonomia das relações sociais existentes nas favelas faz com que nasça nelas um direito não-oficial, capaz de criar figuras e negócios inexistentes no sistema formal, mas que são plenamente aceitos e respeitados pelos membros dessas comunidades. Um exemplo disso, com relação às questões habitacionais e suas negociações, é o direito de laje, comum nas favelas brasileiras e pelo qual a própria comunidade encontrou soluções para seus problemas de moradia. (CARBONARI, 2008).

Nesse contexto, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), precedida pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017d), dentre outros assuntos, ao dedicar um título à regularização fundiária, incluiu no ordenamento jurídico o instituto denominado de Direito de Laje, direito real de uso sobre coisa alheia, que nasceu dos costumes nas transações imobiliárias, mas que ainda não era legalizada. Por meio desse novo direito real, abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados.

O legislador tentou ao máximo denominar o instituto que já estava presente na dinâmica social, optando pela nomenclatura popular, mesmo que atécnica, e retirou do efetivo uso, a composição de seus conceitos.

Conforme ressalta Oliveira (2017), consultor legislativo do Senado Federal:

Todavia, por força da fama popular granjeada pela expressão, o Parlamento preferiu manter o nome atécnico. Perceba que, apesar de ser nomeado como direito real de laje, esse direito real também pode ser instituído para formalizar a titularidade de um direito real sobre “andares subterrâneos”, de modo que não é apenas a “laje” que serve de ponto de partida, mas também o solo. (OLIVEIRA, 2017, p. 5).

Assim a Lei nº 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017c), definiu o instituto no artigo 1.510-A do Código Civil:

Art. 1510-A. O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. (BRASIL, 2019b).

A divergência que cerca esse novo instituto advém da sua comparação com o Direito Real de Superfície, já inserido no rol dos direitos reais no Código Civil (BRASIL, 2019b) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b). Antes mesmo da inserção do Direito de Laje no ordenamento jurídico brasileiro, esse já se identificava com o instituto do direito de sobrelevação, originário do direito suíço, como um adendo ao direito de superfície.

Segundo Lira (2014), a sobrelevação é “a possibilidade de o titular da propriedade superficiária construir ou conceder a um terceiro que construa sobre a sua propriedade superficiária”. Portanto, antes mesmo da inserção do Direito de Laje como um direito real autônomo, os civilistas já conseguiam interpretá-lo à luz do Direito de Superfície, incorporando mais uma função à propriedade.

Nesta seara, Magno (2015), ao se referir ao Direito de Laje, denomina-o também de Direito de Sobrelevação ou Direito de Superfície em segundo grau: é o direito de superfície que o primeiro superficiário concede a outrem para que construa sobre a primeira propriedade separada superficiária. Desse modo, o primeiro superficiário torna-se, em relação ao segundo superficiário, cedente de direito real de construir sobre coisa alheia, cujo exercício originará uma segunda propriedade separada superficiária sobre a primeira.

Farias e Rosendal (2015, p. 422) classificam tal direito como uma espécie de superfície em segundo grau, na qual o superficiário estaria autorizado, contratualmente, a transmitir a um terceiro o direito de construir sobre o seu imóvel. Haveria, pois, uma tripartição de propriedades autônomas: a propriedade do solo, de titularidade do concedente; a propriedade da superfície, pertencente ao superficiário; e a propriedade da sobrelevação, que ingressaria no patrimônio do segundo concessionário.

Entretanto, como já se atentou, a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) preferiu tratar o Direito de Laje como direito autônomo, o que em nada altera a sua essência, qual seja, trazer para formalidade fato presente no urbanismo brasileiro. O direito alcançou o fato, dando transparência jurídica ao que ocorre na prática social.

3.6 Análise da eficiência dos instrumentos jurídicos como política pública

As negociações civis e comerciais envolvendo a ocupação, o uso, o gozo e fruição de imóveis irregulares estão presentes na realidade brasileira, mas geram efeitos que, muitas vezes não são protegidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, como ressaltado no primeiro capítulo, tendo em vista a falta de previsão jurídica, questão muitas vezes resolvida no âmbito do direito das obrigações.

Após a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), e principalmente com o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), diversos instrumentos políticos e jurídicos foram incluídos no ordenamento jurídico com o objetivo de serem medidas eficazes no planejamento e na regularização urbana, e, conseqüentemente, com o intuito de trazer dignidade ao modo de morar.

Entretanto, a maioria dos instrumentos políticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) e no Código Civil (BRASIL, 2019b) buscam conferir segurança jurídica à posse⁹, formalizar negociações jurídicas não abarcadas pela legislação, para

⁹ Inclusive há a teoria da função social da posse.

incentivar o controle político e social do uso e aproveitamento do solo urbano e das construções, mas não dentro de uma política pública com uma regularização fundiária que se preocupa com a cidade como palco de relações sociais extremamente complexas, como a falta de propriedade regular, e prestação de serviços públicos básicos: energia elétrica, saneamento, abastecimento de água potável, transporte público, instituições educacionais, cultura e lazer.

Outro fator importante é que os instrumentos relatados no capítulo anterior têm certa autonomia, cada instituto tem norma própria e serve para atacar um problema, são medidas pontuais, não fazendo parte de políticas de integração reguladora. Na maioria das vezes, identificam a propriedade e tentam resolver as negociações dela. Outras vezes, estabelecem planos de governo muito genéricos como alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização, mas esquecem da individualização da pessoa com a sua propriedade, que continua em desregularidade registral, ainda afastando as pessoas ao direito à propriedade.

Faltava assim, uma legislação que pudesse abarcar num só instituto tanto a essência geral quanto à individual da proteção da cidade. Um mecanismo que pudesse compreender num único processo administrativo vários instrumentos jurídicos e políticos, a participação de vários atores com objetivos individuais diversos, mas gerais, amplos. Uma política que abrangesse tanto o interesse público quanto o privado, na busca por uma cidade formal e sustentável.

Osório (2003), também salienta a necessidade da inserção de mecanismos mais informais de regularização fundiária e a flexibilização de leis de acesso à propriedade. Porém, salienta ainda que esses mecanismos devem vir acompanhados de uma política pública urbana de melhoria das condições de vida na região afetada pela informalidade.

Necessitava-se, pois, de um projeto amplo de regularização fundiária, que cuidasse de aspectos gerais de urbanização e que tivesse dentre seus objetivos a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, a organização deles e que assegure 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; que visasse criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; que pretendesse 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; que se propusesse a promover a integração social e a geração de emprego e renda; que tivesse também como objetivo uma política pública de desenvolvimento sustentável urbano, envolvendo medidas gerais de saneamento básico:

canalização de água e esgoto, prestação de serviços públicos essenciais como arruamento, calçadas, transporte público, dentre outros.

Esse passo foi dado com o advento da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) e com a criação do instituto Regularização Fundiária por Interesse Social, substituído pela REURB da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c). Essas leis exemplificam a finalidade dessa tese que é demonstrar a consolidação da regularização fundiária urbana no cenário das políticas públicas de cuidado com a organização do solo, e entender que, além das relações jurídicas entre bens e pessoas, se naturalizam as relações sociais entre pessoas e a efetividade de direitos fundamentais, dentre eles a moradia, o trabalho, a segurança, a educação, o transporte e a proteção ambiental.

Assim, no próximo capítulo, será explorado o panorama das principais políticas públicas de regularização fundiária urbana no Brasil.

4 O PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

As questões habitacionais e de uso e ocupação do solo urbano figuram dentre os inúmeros problemas enfrentados pelo Estado na gestão das cidades. Para que a Administração Pública consiga promover justiça social, cidadania e a sustentabilidade das cidades brasileiras terá, obrigatoriamente, que se debruçar sobre essas questões. Para isso contará com uma legislação específica destinada à questão urbana como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável.

Cabe ao Estado a gestão desse espaço geográfico denominado cidade, garantindo a todos os cidadãos o bem-estar preconizado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a). A ação do Estado para gerir as cidades em busca de sustentabilidade se dá por meio da implementação de políticas públicas. Bucci (2006) relata que as políticas públicas:

[...] são programas de ação governamental que resultam de processos ou conjunto de processos – eleitoral, legislativo, administrativo, orçamentário, judicial – juridicamente regulados, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Ressalta Bucci (2002, p. 241) que as políticas públicas são “metas coletivas conscientes”, que definem e norteiam a ação do Estado, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize sua atuação.

Ainda nas lições da referida autora, as fases de implementação de uma política pública segundo a ciência política são: o agendamento, a construção de alternativas, a decisão, implementação e a avaliação. Além disso, para que uma política pública alcance dimensões ideais deve ter bem estabelecidos seus objetivos, os meios para alcançá-los, o tempo de duração do programa e por último a seleção de prioridades.

Nesse contexto, conforme salienta Dallari (2002), o direito funciona como instrumento para a atuação estatal, ele é a “musculatura” a “caixa de ferramentas” na implementação da política pública.

É impossível compreender-se o Estado e orientar sua dinâmica sem o direito e a política, pois toda a fixação de regras de comportamento se prende a fundamentos e finalidades, enquanto a permanência de meios orientados para certos fins depende de sua inserção em normas jurídicas. (DALLARI, 2002, p. 76).

Ocorre que na maioria das cidades brasileiras a legislação regra apenas uma parte do espaço construído, fracassando na configuração final da cidade ideal e funcionando como verdadeiro paradigma sócio-econômico-político-cultural, excluindo a população mais pobre do exercício pleno da cidadania.

Nesse contexto, as políticas públicas de regularização fundiária de áreas ocupadas ilegalmente, aparecem como a melhor saída para a administração pública municipal rumo a uma gestão democrática do território urbano que resulte numa melhoria da qualidade de vida das pessoas e do equilíbrio ambiental.

A regularização fundiária consiste na inserção dentro da “cidade legal” de espaços ocupados ao arrepio da legislação urbanística, reorganizando-os, aparelhando-os, de modo a promover qualidade de vida e bem estar aos cidadãos que ali vivem, os quais ao final do processo deverão ter o respectivo título de propriedade de seus lotes. “Em outras palavras, tem-se de tornar a regular, do ponto de vista jurídico, a ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, tanto do ponto de vista do objeto (casa, terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título).” (FERNANDES, 1998, p. 104).

Tal tarefa deverá ser empreendida pela Administração Pública, por meio de programas de regularização fundiária, os quais deverão ser acompanhados e fiscalizados pela sociedade civil, para que sejam majoradas as chances de sucesso.

Em relação às ocupações de terra de forma irregular, Reis (2016) informa que até o final da década de 1970 as políticas públicas se orientavam por três principais tipos de abordagem: a indiferença, não havendo qualquer legislação que tivesse regras acerca da moradia ali existente ou reconhecesse de forma específica direitos de permanência para tal população; a erradicação para ocupação das áreas pelo mercado imobiliário com reassentamento da população em periferias distantes; e o clientelismo, mantendo-se a favela como uma fonte cativa de votos, a partir de intervenções urbanísticas pontuais e oportunistas, sem qualquer planejamento.

A pesquisa Fase/ Ippur, feita em 1997 e coordenadas pela jurista Alfonsin revelou a prevalência de três principais vias: a regularização fundiária vista como a simples titulação dos imóveis em nome dos ocupantes, resolvendo um problema real ou dominial, mas não abordando deficiências de risco, habitabilidade, salubridade, acessibilidade, demandas sociais e ambientais; a regularização vista como flexibilização da legislação, de forma a atender qualquer configuração de terreno existente, resolvendo um problema de individualização registral, mas passando ao largo da viabilidade ou não da consolidação da ocupação por fatores construtivos, urbanísticos, ambientais e outros mais, sem discriminação de áreas regularizáveis ou não; e a

regularização vista como urbanização do assentamento, que enfoca a reordenação espacial, melhora as condições ambientais, porém não elimina a insegurança da posse, favorecendo a expulsão dos moradores por pressão do mercado imobiliário e reivindicações de proprietários.

4.1 A regularização fundiária urbana na Lei nº 6.766/1979: a Lei de Parcelamento do Solo

A primeira lei federal sobre parcelamento do solo urbano foi o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 (BRASIL, 199-d), com enfoque civilista e voltado para a proteção dos adquirentes de lotes a prestações. Esse diploma foi alterado em 1967 pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 2007a), e em 1979 se estabeleceu a primeira tentativa de regularização fundiária com o advento da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 2018b). No entanto, o objetivo era mais propiciar a organização do solo urbano para que, com essa organização, os detentores de títulos pudessem adquirir a propriedade, ao gerar títulos que tivessem ingresso no cartório de Registro de Imóveis, tendo em vista que o rigor formal no modelo de aquisição da propriedade no Brasil que somente se concretiza com o registro do título formalmente, seguindo, as diretrizes da Lei nº 6.015/1973 (BRASIL, 2019d) e do Código Civil (BRASIL, 2019b).

A preocupação do legislador era delinear parâmetros para que a propriedade fosse registrada; o aspecto social de proporcionar a utilização do solo de modo racional e adequado ficava em segundo plano e não estava direcionado ao cumprimento de função social, e sim à função econômica.

Vaz (1993) ao discorrer sobre as propriedades como meio e como fins da política econômica afirma que:

Os bens que constituem o suporte do direito “de” propriedade podem ser considerados sob dois aspectos. Primeiro, como meios ou instrumentos de realização da política econômica, quando refletimos sobre a maneira pela qual o planejamento incide sobre os diversos fatores ou bens de produção. É o que vem acontecendo usualmente no Brasil, permitindo-nos identificar uma relação jurídica estabelecida entre o Estado, enquanto agente normativo ou condutor das medidas econômicas e os agentes econômicos privados, cujas atividades de dinamização dos bens de produção devem subordinar-se aos ditames da Ordem Econômica e Financeira e Social. (VAZ, 1993, p. 198).

O segundo aspecto enfatizado por Vaz (1993), identifica um direito à propriedade que se concretizaria quando as medidas de política econômica tivessem como fim proporcionar uma melhor distribuição de riquezas, como, por exemplo, a democratização do acesso à propriedade.

A Lei de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b) com alterações feitas pela Lei nº 9.785/1999 (BRASIL, 1999), rege o parcelamento e ocupação do solo urbano, ou seja, das áreas inseridas no perímetro urbano do município, assim definidas por lei específica¹⁰. Ela prevê as fases de implantação de um parcelamento: a administrativa (diretrizes, aprovações, licenças), a civil (registros, vendas, elaboração de contratos e suas cláusulas de ordem pública) e a urbanística (realização de obras, repasse de áreas ao Município). Assim, pode-se considerar que possui conteúdo multidisciplinar, pois atua em diferentes searas: civil-contratual, urbanístico, penal e registral.

A referida lei estabelece diretrizes formais de organização do solo urbano, mas possui uma pequena preocupação social ao estabelecer a relativização da aplicação da obrigatoriedade de infraestrutura básica aos loteamentos de baixa renda, identificados como Zonas de Habitação de Interesse Social (ZHIS). Para as zonas habitacionais declaradas por lei como sendo de interesse social (ZHIS), as exigências de infraestrutura básica nesses parcelamentos são menores, devendo conter, no mínimo, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar (art. 2º, § 6º, da Lei nº 6.766/1979) (BRASIL, 2018b).

Assim, mesmo não sendo efetivo instrumento de regularização fundiária, não deixa de ser um instrumento que possui relevância, especialmente diante do previsto para as ZHIS.

4.2 Da regularização fundiária por interesse social prevista na Lei nº 11.997/2009

Com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) os gestores públicos passaram a contar com uma série de instrumentos urbanísticos e foi nessa seara, objetivando dar mais eficiência à regularização fundiária, que no ano de 2009 foi editada a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2018a)¹¹. Tal lei, dentre outras medidas, criou a Regularização Fundiária de Interesse Social, um instituto originariamente brasileiro, que combinou instrumentos já existentes no ordenamento jurídico

¹⁰ O artigo 2º da Lei nº 6.766 de 1979 (BRASIL, 2018b) diz que o parcelamento do solo urbano só poderá ser feito mediante loteamento e desmembramento, sendo o primeiro “a subdivisão de gleba em lotes destinada a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (art. 2º, § 1º, da Lei 6.766/79) (BRASIL, 2018b) e o segundo “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (art. 2º, § 2º, da Lei 6.766/79) (BRASIL, 2018b).

¹¹ Em complementação à legislação preexistente, tais como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2017b), a Lei nº 11.481/2007 (Demarcação de terras públicas devolutas para regularização fundiária de interesse social pertencentes à União, Estado, ao Distrito Federal e Territórios) (BRASIL, 2007b) e a Lei nº 11.888/2008 (BRASIL, 2008), foi editada a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), que dentre vários institutos, fez surgir a regularização fundiária por interesse social.

brasileiro, como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a usucapião, com uma interligação jamais vista em leis anteriores, como a usucapião administrativa.

O referido instituto é um dos meios jurídico-administrativos mais modernos e completos entre os disponíveis para a implementação da política organizacional do solo, com vistas a impulsionar o cumprimento e efetivação da função social da propriedade em busca da efetivação da dignidade da pessoa humana relacionada à moradia. Rodrigues (2012) ressalta:

A partir da edição da Lei 11.977/2009, é possível a aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da usucapião administrativa, depois de realizado o processo de regularização fundiária. A regularização fundiária de interesse social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no país. Consistiu em profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras que, num passado recente, consistia na remoção (ou expulsão) dessas populações para a periferia das grandes cidades, passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação. (RODRIGUES, 2012,p.45).

A Regularização Fundiária por Interesse Social tem por objetivo não só auxiliar a gestão pública na solução dos problemas urbanísticos, ambientais e sociais em virtude da desorganização do parcelamento do solo dos municípios brasileiros, mas também o de proporcionar à população a sua inclusão social, consubstanciando o acesso ao direito à propriedade privada, com todos os seus efeitos, principalmente o direito ao registro da propriedade nos competentes cartórios de registros imobiliários considerando que, tradicionalmente, no ordenamento jurídico brasileiro, a prova de aquisição da propriedade de imóveis é constituída de maneira formal, com a apresentação do título hábil ao serviço de Registro de Imóveis competente.

4.2.1 Da regularização fundiária por interesse social na lei 11.977/09 e seu procedimento administrativo

A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a) dispensa atenção à realidade das cidades brasileiras, dispondo de normas com o objetivo de estabelecer programas governamentais que contribuam para a minimização dos problemas urbanísticos. Assim, estabelece nos arts. 182 e 183 que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar dos habitantes pátrios; e institui a usucapião especial urbana para fins de moradia (BRASIL, 2019a).

Em sintonia com a Constituição (BRASIL, 2019a), conforme ressalta Alfonsin (2006), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), cujo projeto foi protocolizado em 1990, levou mais de uma década para ser aprovado, passando a vigor somente em 2001.

O estatuto foi forjado, frisa-se, dentro de um quadro urbano de profunda exclusão socioterritorial, com grande defasagem temporal face ao crescente déficit habitacional e do acirramento dos problemas atinentes à ordenação urbana, com insuficientes instrumentos de regularização fundiária e, ainda, ressentindo-se de mecanismos capazes de frear a produção irregular de nossas cidades. (ALFONSIN, 2006, p. 283-286).

Conforme ressalta Melo (2008):

O Estatuto da Cidade, dentre as diversas diretrizes gerais que apresenta, estabelece o direito à moradia (inciso I do artigo 2º), a regularização fundiária e a 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 (inciso XIV do artigo 2º) como metas políticas a serem atingidas. (MELO, 2008, p. 123).

Para o mesmo autor o Direito Urbanístico anterior ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) conduzia a uma dissensão entre a cidade formal e a cidade informal, na medida em que gerava incompatibilidade insanável entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal, ao passo que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) aponta para nova direção, de modo que a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construí-lo a partir dos dados da vida real.

Entretanto, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) não foi suficiente para efetivar a regularização fundiária em todas as cidades brasileiras. A incompletude do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) significou um vazio em termos de se efetivar a regularização fundiária urbana, pois ela foi somente prevista, mas não contou com definição, sujeitos ativos e passivos, etapas. Foi somente com a edição da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), que houve a disposição pormenorizada de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, e criação de mecanismos originais de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Como ressalta Alfonsin (2006):

A nova lei busca frear a ocupação irregular de nossas cidades, atentando, dessa forma, aos riscos de que a regularização fundiária, como intervenção protagonista da política habitacional, acabe atuando como cúmplice da irregularidade ao reforçar, no

imaginário popular, que sempre haverá regularização e, portanto, não há problema em ocupar irregularmente. (ALFONSIN, 2006, p. 285).

A regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, garantindo o direito social à moradia e o cumprimento da função social da propriedade, considerando assentamentos irregulares as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia.

De acordo com o art. 47, VII e VIII, da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), a regularização fundiária pode ser de duas espécies: a) de interesse social: regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; de imóveis situados em Zonas de Interesse Sociais (ZEIS); ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; b) regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima¹².

A ZEIS é um Instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) que permite a delimitação e destinação de determinadas áreas do Município para abrigar moradia popular, com o objetivo de implantar habitação de interesse social. É uma maneira de assegurar terras bem localizadas e providas de infraestrutura para o uso da população de baixa renda, criando uma “reserva de mercado” para habitação social. A delimitação de ZEIS é definida no Plano Diretor do Município ou em lei municipal específica. Além disso, as ZEIS determinam normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por assentamentos informais. Essas normas são específicas para as áreas que serão objeto de regularização, estejam elas vazias ou ocupadas.

Além das diretrizes da política urbana constante do plano diretor de cada cidade, nos termos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), a regularização fundiária deverá observar os seguintes princípios: a) ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; b) interação com políticas setoriais de habitação, meio ambiente,

¹² A modalidade interesse específico atrai natureza residual, relaciona-se à regularização fundiária das demais hipóteses, isto é, poderá ser utilizada para regularizar qualquer assentamento urbano que não se enquadre na classificação de interesse social. O procedimento em qualquer das duas categorias resulta, genericamente, em dois efeitos em favor da regularização fundiária: uma maior mitigação de algumas exigências urbanísticas e ambientais e a aplicabilidade da usucapião extrajudicial (OLIVEIRA, 2015).

saneamento básico e de mobilidade urbana, em ação conjunta do governo e a sociedade; c) estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e d) concessão do título preferencialmente para a mulher.

Já o inciso VII do art. 47 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) estabelece alguns requisitos para a regularização fundiária de interesse social:

Art. 47 [...].

.....

VII - [...]:

- a) que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Neste último caso, reforça-se a ideia de que se a regularização fundiária por interesse social ocorrer em áreas da União, Distrito Federal e dos Municípios, portanto, bens públicos, mesmo anuindo à regularização pleiteada, não haverá posterior ato de legitimação de posse e posterior conversão em propriedade particular, tendo-se em vista a vedação constitucional de prescritibilidade de bens públicos. Portanto, quando houver a constatação de regularização em área pública, outros instrumentos poderão ser formalizados, entre as quais a concessão de uso especial para fins de moradia. (BRASIL, 2018a).¹³

O procedimento de regularização fundiária de interesse social, promovida pelo Poder Público em terrenos particulares materializa-se observadas as quatro etapas seguintes: demarcação urbanística; projeto de regularização; legitimação de posse; usucapião administrativa, conversão do registro de legitimação de posse em propriedade pela usucapião administrativa.

4.2.2 A demarcação urbanística

A demarcação urbanística caracteriza-se como espécie de procedimento administrativo utilizado pelo Poder Público quando empreende a realização da regularização fundiária de interesse social, envolvendo o Registro de Imóveis e dispensando a atuação do Poder Judiciário. Materializa-se por meio da lavratura do auto de demarcação, previsto no art. 56 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), pelo órgão promovente da regularização, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

Trata-se, portanto, de um ato administrativo procedimental pelo qual o Poder Público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e

¹³ A concessão de uso especial pra fins de moradia é um instrumento que regulariza a posse em face de bens públicos, prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001).

confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Aludido instrumento aplica-se exclusivamente na regularização fundiária de interesse social, em áreas consolidadas, ocupadas por população de baixa renda, onde não haja oposição do proprietário do imóvel.

A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo Poder Público – União, Estados, Municípios e Distrito Federal, incluindo as entidades da Administração Pública indireta investidas dessa atribuição. Em se tratando de competência da Administração Pública, nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes é legitimado a promovê-la. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. Entretanto, verifica-se que entre os entes federais, estaduais ou distritais, há certa hierarquia administrativa.¹⁴

Como dito, apesar de o procedimento da regularização fundiária não ser procedimento exclusivo dos órgãos da Administração Pública, se for iniciado pelo Poder Público, somente seus órgãos têm competência legal para realizá-lo.

O auto de infração, por ser instrumento primordial no estabelecimento da regularização fundiária, deve ser obrigatório, a despeito de o art. 56 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) em foco prescrever que o Município poderá lavrar o auto de infração.

Nesse sentido aduz Oliveira (2015):

Se o referido auto constitui um título hábil para ser levado à matrícula do imóvel, eis que sem este não há possibilidade de continuidade do procedimento de regularização fundiária por interesse social, não se trata de mera opção do Poder Municipal, mas sim de verdadeiro dever. (OLIVEIRA, 2015, p. 162).

O auto de demarcação conterá os seguintes documentos: a) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 6º; b) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 6º; e c) certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou,

¹⁴ A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946 (BRASIL, 2017a), somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais compete também aos Estados e à União. Já em áreas estaduais, compete ao próprio Estado e à União.

diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes (BRASIL, 2018a).

Também devem integrar esse auto as cópias das notificações e respectivas respostas enviadas aos órgãos de administração patrimonial dos demais entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para que se manifestem no prazo de 30 dias, de acordo com a previsão do § 2º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a). O órgão do Poder Público promovente da regularização deverá, em seguida, remeter o ato comprobatório de demarcação urbanística por ele realizada, ao Registro de Imóveis competente, com pedido de averbação, conforme dispõe o art. 57 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a).

No Cartório de Registro de Imóveis, o documento deve ser protocolado para, em seguida, dar início às buscas destinadas a identificar o proprietário da área a ser regularizada e as matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Realizadas as buscas e identificados os proprietários das áreas abrangidas pelo auto de demarcação, o oficial do Registro de Imóveis deverá notificá-los, assim como aos confrontantes, pessoalmente, por via postal com aviso de recebimento, ou por meio do Registro de Títulos e Documentos da comarca de situação do imóvel ou de domicílio dos notificando-os para que estes apresentem impugnação ao pedido, no prazo de 15 dias.

De acordo com o § 4º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), se os prazos fixados decorrerem sem que ocorra apresentação de impugnação, ou superada essa fase dentro dos moldes legais, a demarcação urbanística será averbada na matrícula alcançada pela planta e memorial descritivo. Caso ainda não exista matrícula, essa deverá ser aberta para posterior averbação.

Salles (2009) afirma que:

Não é exigido do município grande rigor no cumprimento deste item, pois o perfeito enquadramento da área regularizanda aos padrões registraes foi atribuído ao Oficial de Registro de Imóveis. As dúvidas ou incertezas quanto ao mais próprio enquadramento não poderão obstar a expedição do auto de demarcação. Voltamos aqui a ressaltar o sentido da função social da propriedade, que inverte as prioridades, prestigiando o interesse coletivo em contrapartida com o individual. (SALLES, 2009, p. 5).

Finalizada essa etapa, iniciarão os trabalhos para realizar o projeto de regularização.

Portanto, ao observar o auto de demarcação consolidados estão dois pontos: a identificação daquele que detém a posse ou propriedade e a delimitação individualizada de cada área ou lote.

Portanto, o projeto de regularização, de competência do Poder Público, tem o condão não mais de tratar de assuntos de posse e propriedade, nem de fixar as áreas individuais, públicas ou privadas. Seu condão é o de organizar a regularização individual com as demais normas urbanísticas, previstas em leis federais, estaduais e municipais, buscando consonância procedimental com eventuais leis de parcelamento do solo, plano diretor, e demais atos normativos urbanísticos.

4.2.3 O projeto de regularização

Nesse ponto, as diretrizes de direito urbanístico serão fundamentais para se formular o projeto de regularização fundiária de interesse social, pois tal projeto será elaborado pelo Poder Público com a participação da sociedade, devendo ser observados nesse processo o uso e desenvolvimento do solo, criando direitos e obrigações, tanto para os agentes privados quanto públicos. Posteriormente será aprovado pelo Município e deverá ser executado, momento em que ocorrem as transformações no ambiente: abertura de vias, realocação de moradias, eliminação de riscos, realização de obras de infraestrutura e instalação de equipamentos urbanos.

Como ressalta Oliveira (2015), o projeto a ser elaborado pelo titular ativo deverá atender a pressupostos que guardam estreita ligação com o procedimento de loteamento, previsto na Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b). Se um dos objetivos incide na regularização do parcelamento do solo e formalização, permitindo o nascedouro das matrículas individualizadas de cada unidade habitacional, se faz necessário que se definam as áreas a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas, as medidas necessárias à sustentabilidade urbanística, social e ambiental, a promoção da segurança da população e as medidas de infraestrutura básica.

O projeto deve ser aprovado pelo Município, pois determina a realização do parcelamento de solo urbano, previsto para a gleba demarcada, no âmbito territorial do Município no qual se processa a regularização fundiária. O parcelamento decorrente da execução do projeto deve ser, a seguir, submetido a registro, em obediência ao que dispõe o *caput* do art. 58 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a). Esse ato de registro de parcelamento será lançado na matrícula geral aberta para a gleba demarcada.

Para o completo registro de parcelamento originado da execução do projeto de regularização há necessidade, também, de abertura concomitante de matrículas para todas as parcelas decorrentes do projeto, visto que as áreas já estão totalmente identificadas e

localizadas, sejam elas destinadas aos lotes, ao sistema viário ou às áreas públicas, nelas lançando-se o respectivo ato de registro de parcelamento.

Nesse sentido, Salles (2009) ressalta:

O novo projeto determinará o descerramento de nova matrícula considerando o fracionamento do solo, indicando a área total, cada um dos lotes e as áreas públicas (art. 66, I), gerando segurança jurídica ao permitir melhor exame registral, afastando as incertezas determinadas pela imperfeição descritiva das antigas glebas. (SALLES, 2009, p. 9).

O próximo passo será estabelecer o título individualizado de legitimação de posse.

4.2.4 *Legitimação de posse*

A distribuição de terras no Brasil se deu sob a égide do Brasil-Colônia pelo regime sesmarial, nos moldes do tradicional direito de Portugal, que vigorou até 7 de julho de 1822. Após essa data, conforme salienta Borges (1974), vigorou no Brasil o chamado “regime de posses”, sistema segundo o qual a aquisição de tratos ou dadas de terra se dava por intermédio de uma posse que proporcionasse povoamento e utilização econômica do bem, não havia uma distinção clara entre posse e propriedade. Com a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, denominada Lei da Terra (BRASIL, 199-j)¹⁵, foram criados os seguintes institutos: terra devoluta e legitimação de posse, sendo esta meio de aquisição de propriedade.

Nas lições de Borges:

A Lei de Terras promove a primeira “Regularização Fundiária” de que se tem notícia em nossa história, sendo certo que esta consiste precisamente no processo pelo qual busca-se trazer aquele que se encontra em situação precária, instável, anormal e irregular em sua relação com a terra de que se utiliza, para o mundo da certeza, previsibilidade e estabilidade do ordenamento jurídico, o que se processará por meio de sua titulação como proprietário - ou, na pior das hipóteses, como detentor de um direito real, portanto, derivado da propriedade. Tal perspectiva veio a determinar os contornos jurídicos do instituto da posse civil no direito brasileiro, a qual, quando distanciada da propriedade, será sempre representada como situação de incompletude e precariedade, não possuindo qualquer valor intrínseco, exceção única na hipótese de aquisição – o que não destoia da lógica do sistema, visto que esta significará o ingresso do possuidor no mundo dos proprietários. (BORGES, 1974,p.81-82).

¹⁵ Seguindo orientação legal do Decreto-lei nº 9.760, de 1946 (BRASIL, 2017a), e do Decreto-lei nº 1.164, de 1971 (BRASIL, 199-g), entende-se por terras devolutas aquelas que não se encontram aplicadas a algum uso público, nem estejam incorporadas ao domínio particular, as situadas nas faixas de fronteiras, nos territórios federais, no Distrito Federal, e as declaradas indispensáveis à segurança nacional. Art. 5º. “Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas, e moradia habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes...”.

Conforme afirma Melo (2008), com o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 2014), foi estabelecida a legitimação de posse como forma de aquisição da propriedade imobiliária em terras devolutas federais.

Nessa evolução histórica, a legitimação de posse ainda foi prevista na Constituição da República de 1967, por meio da Emenda nº 01/1969 no art. 171: “a lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse e de preferência para aquisição, até 100 hectares, de terras públicas, por aqueles que as tornarem produtivas com seu trabalho e o de sua família” (BRASIL, 199-f). A Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976 (BRASIL, 2009), disciplinou com novas regras legitimação de posse.

Barroso e Passos (2004) asseveram que diante desse diploma jurídico, a legitimação de posse tomou novos contornos, consistindo em ato administrativo que deve ser precedido de outro, a licença de ocupação, que só será obtida se atendidos pelo possuidor os seguintes requisitos prévios: a) serem as terras devolutas; b) área de até 100 hectares; c) comprovação de morada permanente e cultura efetiva, pelo lapso temporal não inferior a um ano; d) não ser proprietário de imóvel rural; e) exploração de atividade agrária com seu trabalho e o de sua família direta e pessoalmente. Após quatro anos com o título de legitimação, o interessado terá preferência para a aquisição do lote, pelo valor da terra nua, satisfeitos os requisitos de moradia permanente e cultura efetiva comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

Assim, o título de legitimação de posse era título precário que só materializava o fato da posse, em relação ao titular do domínio útil, pois não alterava a situação dominial dos imóveis demarcados. Melo (2008) aduz que a Lei nº 6.383/1976 representa retrocesso em relação ao Estatuto da Terra (BRASIL, 2014), pois o detentor da legitimação de posse somente será proprietário se pagar por ela e após concessão de licença de ocupação.

Outros diplomas foram surgindo, como a Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001) que estabeleceu a legitimação de posse em imóveis privados urbanos, mas com caráter possessório; a Lei nº 11.481/2007 (BRASIL, 2007b), que prevê a legitimação de posse em imóveis da União; a Lei nº 11.952/2009 (BRASIL, 2019c) que instituiu a legitimação de posse na Amazônia legal. E foi com essa essência, de regularizar a posse e não de outorgar diretamente a propriedade, que a legitimação de posse foi prevista na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a). Posteriormente à averbação do auto de demarcação urbanística e do registro do parcelamento do solo, o Poder Público promovente da regularização concede, aos ocupantes cadastrados, o competente título de legitimação de posse que, depois de registrado, confere, em favor do detentor da posse direta sobre o imóvel parcelado, o direito a posse titulada.

A legitimação de posse é reconhecida aos moradores nos termos do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) desde que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural e que não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

É a partir do registro do título de legitimação que inicia a contagem do prazo de posse *ad usucapionem* a ser integralizado pelo possuidor. Decorrido prescricional aquisitivo, devidamente reconhecido, o posseiro poderá converter o seu título de posse em título dominial. Somente com essa conversão ocorrerá a materialização do direito de propriedade. Portanto, a legitimação de posse é título que protege a posse, mas não constitui aquisição de propriedade.

4.2.5 A conversão da legitimação de posse em usucapião

Um dos maiores avanços normativos da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) refere-se à desjudicialização da usucapião para fins de moradia. Ao contrário da exigência que se fazia no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), da indispensabilidade de ação judicial, a inovadora lei prescreve que o procedimento da regularização fundiária por interesse social seja extrajudicial e legitimou o Oficial de Registro de Imóveis competente do reconhecimento da usucapião. Não se trata de facultatividade, o procedimento corre nos serviços registrais, onde já foram registrados a demarcação urbanística, o projeto de regularização, o título de legitimação de posse, e por fim, a usucapião para fins de moradia.

O momento final do processo de regularização fundiária de interesse social é marcado pela conversão do título de posse em título de propriedade, que deverá ser requerido pelo detentor do título ao oficial de registro de imóveis.

No requerimento de conversão, serão exigidos, além dos cinco anos de registro da legitimação da posse, certidões negativas de ações reipersecutórias sobre o bem, declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural e que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; além de não ter reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Melo (2008), antes mesmo da vigência da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) já identificava a importância da titulação de propriedade, não só como mecanismo de regularização, mas de solidariedade:

Por conseguinte, objetiva-se que seja outorgado o qualificado direito de propriedade para todos aqueles que, sem a intervenção estatal, seriam mantidos afastados deste direito real, porque é só assim, através da atribuição da titularidade dominial formal a

cada um e a todos indistintamente, com vistas à inclusão dos menos favorecidos (economicamente vulneráveis) e com idêntica intensidade jurídica, que se consumará a idealizada igualdade, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana. Isto se perfaz, no caso da regularização fundiária urbana, com a inclusão dos membros das classes sociais historicamente excluídas do processo formal de apropriação da terra (que teve, e continua a ter por regra a compra e venda levada a registro no cartório competente, como principal instrumento de aquisição), para somente a partir daí se ter reconhecida a verdadeira propriedade imobiliária. (MELO, 2008, p. 56).

Portanto, na etapa de conversão da posse em usucapião é que haverá a formação do título de propriedade, levando do mundo real à formalidade necessária à aquisição desta.

5 A CONSOLIDAÇÃO DA REURB COMO INSTRUMENTO DE ACESSO AO DIREITO DE PROPRIEDADE

A Regularização Fundiária Urbana - REURB, prevista na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), constitui o ápice da trajetória social e jurídica iniciada em meados da década de 1980 com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, um dos responsáveis pela criação, na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), do capítulo exclusivo sobre a política urbana.

O referido movimento, também fez com que o Poder Público, de forma nacionalizada, estabelecesse normas gerais sobre a política de organização do solo, voltadas também para as questões sociais de informalidade em sua ocupação, advindo, nesse contexto, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), que deu destaque à regularização fundiária e, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a).

Logo após, foi editada a Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001), a qual dispôs sobre a concessão de uso especial e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU); na sequência, a Lei nº 11.124/2005 (“Lei do SNHIS”) (BRASIL, 2005), que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS; a Lei nº 11.481/2007 (“Lei de Acesso aos Imóveis da União”) (BRASIL, 2007b), que garantiu o acesso aos imóveis desafetados pertencentes à União, pelos beneficiários de programas habitacionais; a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), que também instituiu o programa “Minha Casa Minha Vida”, tratou da regularização fundiária através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), prevendo a legitimação da posse. E, por último, surge a atual Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), regulamentando o instituto da REURB.

O art. 9º, *caput*, da lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), traz a seguinte definição para a REURB:

Art. 9º Ficam instituídas 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. (BRASIL, 2017c).

Sendo assim, nas palavras de Maux (2017, p. 32), a Reurb é “o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e registrais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades”.

Isso posto, a Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2017d), convertida na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), instaurou um marco regulatório quanto à matéria de regularização fundiária, revogando totalmente a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2018a), que, dentre outras medidas, criou a regularização fundiária de interesse social, instituto este que até então, cumpria tal papel.

Com o advento da REURB, foram estabelecidos novos objetivos a serem observados pelos entes federativos em comparação à legislação anterior, sendo estes previstos no art. 10º, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c): como identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Analisando tais objetivos percebe-se que, apesar de diferenciarem-se daqueles previstos anteriormente na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), um ponto permaneceu inalterado: a finalidade de impulsionar o cumprimento e efetivação da função social da propriedade urbana em busca da efetivação da dignidade da pessoa humana relacionada à moradia.

Em contrapartida, o legislador pátrio criou dois tipos de enquadramento para este instituto: o interesse social e o interesse específico, dando origem assim, a duas modalidades: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), que equivale à “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (BRASIL, 2018a) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), a qual corresponde à “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S” (BRASIL, 2018a).

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) trouxe essa classificação dos interesses objetivando, exclusivamente, identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas, ressaltando-se que essa distinção não era prevista na legislação revogada e, portanto, trata-se de uma inovação desta lei.

5.1 Espécies de REURB

A lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), define duas espécies de regularização fundiária: a REURB-S e a REURB- E.

A REURB-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda. Essa identificação deve ser declarada em ato do Poder Executivo municipal, ou podem ser definidas por meio de ZEIS, já no Plano Diretor de cada município.

Na REURB-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da Administração Pública Indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Essa espécie também goza do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Serão isentos o primeiro registro, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários, o registro da legitimação fundiária, o registro do título de legitimação de posse a sua conversão em título de propriedade; o registro da Certidão de Regularidade Fundiária (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 anteriormente citados.

A REURB-E é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior. A lei adotou um critério residual. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não

possuem uma moradia juridicamente regularizada, não têm um documento de sua propriedade.¹⁶

Na REURB-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação dos sistemas viários; a implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.¹⁷

5.2 O Procedimento da REURB

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), fruto da conversão da Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2017d), revogou, integralmente, a legislação anterior, mas praticamente manteve o mesmo procedimento administrativo anterior.

O procedimento administrativo pode ser dividido em duas fases: do requerimento à constituição da Certidão de Regularização Fundiária; e a segunda fase, da aquisição da propriedade com o registro imobiliário no cartório competente.

O procedimento administrativo se inicia com o requerimento dos legitimados: União, Estado, Distrito Federal ou Município, diretamente ou por meio de entidades da Administração Pública Indireta; os beneficiários individual ou coletivamente, 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; Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes econômicos, o que ocorre apenas na REURB-S; e Ministério Público.

Aos Municípios compete receber o requerimento e dar início ao seu processamento, verificando se preenche os requisitos legais. Nesse contexto, após verificar tal preenchimento, deverá classificar o núcleo urbano informal dentre as modalidades de REURB e posteriormente

¹⁶ Nos núcleos urbanos informais objeto de REURB-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda e na REURB-S, o contrário. O que se delimita é a área com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica dos beneficiários.

¹⁷ A Lei nº 13.465/2017 define, em seu art. 36, § 1º, que são considerados infraestrutura essenciais seguintes equipamentos: “I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais” (BRASIL, 2017c).

processar, analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária e emitir a Certidão de Regularização Fundiária. Nos termos do art. 19, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), faculta-se ao poder público utilizar-se do procedimento de demarcação urbanística para identificar núcleos urbanos informais, classificá-los e levantar dados relevantes para fins de REURB.

Nesse ponto, haverá a qualificação da modalidade de REURB adequada para o caso em análise ou o indeferimento fundamentado do requerimento no prazo de 180 dias pelo Município, conforme art. 30, parágrafo 3º. A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Recebido o requerimento, devidamente processado e classificado pela municipalidade, deve ser concedido o prazo de 30 dias para que os titulares de direitos reais e o confrontante se manifestem.

As notificações dos proprietários, confinantes e terceiros identificados deverão ser feitas pela via postal, com aviso de recebimento no endereço constante da matrícula ou da transcrição, consideradas efetuadas, quando comprovada a entrega nos endereços; a lei não impõe notificação pessoal, que pode ser efetuada por publicação de edital, com prazo de 30 dias, no qual deve constar de forma resumida a descrição da área a ser regularizada, nas seguintes situações: quando proprietário e confinantes não forem encontrados, ou quando houver recusa no recebimento da notificação por qualquer motivo, ensejando notificação por edital.

Decorrido o prazo de 30 dias corridos da notificação, sem manifestação do notificado, interpreta-se seu silêncio como concordância, sendo o prazo individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos.

Na hipótese de apresentação de impugnação, é iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflito¹⁸. Superada tal etapa, passa-se a elaboração do projeto.

Superadas as impugnações, será iniciada a fase de elaboração do projeto de regularização fundiária, conforme o art. 35, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c). Tal qual ocorria na lei antecessora, o projeto de regularização constitui o cerne da regularização em relação ao conteúdo, pois é por meio dele que as irregularidades do solo serão apontadas e

¹⁸ Municípios podem criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Administração Pública local, inclusive celebrando convênios com os Tribunais de Justiça locais, para utilização das estruturas dos CEJUSC ou das Câmaras de Mediação Credenciadas pelos Tribunais de Justiça locais, sendo certo que, se houver consenso entre as partes, o acordo deve ser reduzido a termo e constitui condição para conclusão da REURB.

diversos instrumentos jurídicos poderão ser utilizados de forma integrativa. A título de exemplo, nesse projeto podemos contar com a legitimação de posse, legitimação fundiária, laje, superfície, concessões de uso, identificação de áreas comuns, privadas, bens públicos e privados, sistema viário, ou seja, nesse projeto organiza-se o núcleo urbano informal, verificando suas particularidades.

Como ressalta Reis (2016), analisando a Regularização Fundiária por Interesse Social da Lei nº 11.977/2007 (BRASIL, 2018a), substituída pela REURB-S:

[...] a proposta deve prever todas as intervenções de forma integrada e hierarquizada mapeando-se e planejando-se o cronograma das ações. Nas áreas passíveis de regularização imediata podem ser iniciados procedimentos de demarcação urbanística, elaboração e aprovação de projetos de parcelamento, propositura de ações de usucapião, e outros mais. Para as áreas sujeitas a intervenção física, podem ser licitados ou realizados os projetos executivos e obras, sempre com acompanhamento social necessário. Já para as áreas não passíveis de regularização podem ser iniciados os procedimentos expropriatórios eventualmente necessários para a produção de novas unidades, visando à efetivação de assentamentos, os casos de locações para moradias provisórias também devem ser abordados na proposta integrada. O diagnóstico, a proposta interventiva e a eventual definição de critérios de instalação devem ser apresentados e avaliados pelos beneficiários do programa e pela administração pública. (REIS, 2016, p. 154).

Com a análise do projeto, esse será saneado, fase necessária para a identificação de irregularidades ou falhas no expediente, e a identificação da viabilidade de prosseguimento do procedimento administrativo sobre toda a área ou parte dela e quais os beneficiários da certidão de regularização fundiária. Em ato posterior, será expedida a Certidão de Regularização Fundiária pelo Município, reconhecendo a legitimação de posse (art. 25) ou legitimação fundiária (art. 23), título hábil para apresentação e prenotação perante o Registro de Imóveis competente.

Encerrada a fase de constituição da Certidão de Regularização Fundiária, reconhecida a legitimação de posse ou fundiária, o título deverá ser apresentado ao Registro de Imóveis competente para registro. Surge, portanto, a segunda fase de implementação da REURB

O registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária aprovado (art. 35 da Lei nº 13.465/2017) (BRASIL, 2017c) será requerido por qualquer um dos legitimados do art. 14 da referida lei (BRASIL, 2017c), diretamente ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.¹⁹

¹⁹ Na hipótese de a REURB abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento deve ser observado por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes.

O Oficial do Registro de Imóveis possui o prazo de 15 dias contados da prenotação (recebimento e protocolo do título) para emitir nota devolutiva ou praticar os atos de registro. Em caso de recusa do registro, o Oficial do Registro de Imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos da lei.

Dispõe o art. 44 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 44 [...].

§ 1º O registro do projeto REURB aprovado importa em:

I – abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II – abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III – registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes. (BRASIL, 2017c).

Devidamente registrada a Certidão de Regularização Fundiária, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.²⁰

O processamento do pedido de registro da Certidão de Regularização Fundiária deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do Oficial do Cartório de Registro de Imóveis – a decisão de prorrogação do procedimento registral da REURB deve estar fundada, dentre outras razões, na precariedade de informações sobre a área regularizada, seus ocupantes ou imperfeições no projeto de regularizações que impossibilitem o ato registro.

Como dito no início deste tópico, a estrutura básica do procedimento da REURB permaneceu a mesma ocorrendo, portanto, mudanças pouco significativas. Contudo, uma alteração que merece destaque é quanto à demarcação urbanística: esse instrumento urbanístico previsto na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2017b) possui quatro fases, de acordo com esta legislação.

A primeira recebe a nomenclatura do próprio instrumento, sendo que nesta, ocorre abertura de uma matrícula única para a área do assentamento, a qual é definida por meio de critérios técnico-urbanísticos. Após essa abertura, os proprietários, a União, os Estados e os

²⁰ A requerimento do Município, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

Municípios serão notificados, assegurando o princípio do contraditório e ampla defesa e, ademais, será aberto prazo para impugnação.

A segunda fase da demarcação urbanística trata do licenciamento do projeto de regularização. É nesse momento que será elaborado o projeto de urbanização da área, detalhando-se os percentuais do terreno destinados ao uso público, tamanhos dos lotes, parâmetros edilícios, entre outros.

Na penúltima fase, ocorre o registro do projeto e da autodemarcação urbanística. Aqui, geram-se as matrículas individuais para os lotes. E, por último, ocorre a concessão de títulos de legitimação de posse, os quais serão passíveis de conversão em usucapião, após decorridos cinco anos.

Em suma, a demarcação urbanística está prevista na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) em termos semelhantes àqueles previstos na legislação antecedente, mas caberá agora, nos termos do art. 20 da lei em análise, ao próprio poder público – e não mais aos cartórios de registro de imóveis –, a notificação dos titulares de domínio e aos confrontantes da área demarcada (pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento) no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que esses, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

Nos moldes do art. 22 da Lei nº 13.465/2017, “decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas” (BRASIL, 2017c). Acrescenta-se, ainda, que a averbação deverá informar: I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores (BRASIL, 2017c).

Outra inovação marcante trazida pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), refere-se à dispensa do procedimento de retificação administrativa e de apuração da área remanescente. Essa mudança, prevista no art. 22, §§ 2º a 6º, da lei em comento, diz que a área remanescente não abrangida pelo auto de demarcação urbanística ficará sob responsabilidade do proprietário do imóvel atingido, nos casos em que o próprio auto de demarcação incidir sobre os imóveis que ainda não possuem matrícula, previamente à averbação, situação em que será aberta matrícula, a qual deverá refletir a situação registrada do imóvel.

Além da reestruturação da demarcação urbanística, outro ponto criado pela nova lei é o instituto da Certidão de Regularização Fundiária, o qual é o resultado do processo de aprovação do projeto de regularização fundiária e que, nos termos do art. 11, inciso V, trata-se de:

[...] documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a 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. (BRASIL, 2017c).

Nesse sentido, o art. 35 e seus incisos é o dispositivo que trata da Certidão de Regularização Fundiária e cujo conteúdo também foi atualizado, destacando-se, como afirma Barros (2017): “o estabelecimento de um cronograma de obras e o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, o que permite que a regularização fundiária seja realizada por etapas, mas sem prejuízo de eventuais medidas de ordem social e ambiental que se mostrem necessárias”.

Outra criação dessa nova lei foi a consagração de um novo direito real: a legitimação fundiária. Essa nova forma de aquisição de propriedade, está delineada no art. 11, VII, (BRASIL, 2017c), nos seguintes termos: “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

Trata-se de um mecanismo progressista, visto que constitui forma de aquisição originária do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Ademais, a legislação atual diz que, por meio desta legitimação, aquele que ocupa o imóvel o adquirirá com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes na sua matrícula original, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Quando se tratar de gleba pública, o Poder Público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam, restando claro o objetivo de desburocratização.

Então, de maneira geral, a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) tende a tornar a regularização fundiária menos burocrática e, por óbvio, mais simplificada, ficando claro este objetivo com a redução das responsabilidades cartoriais e o aumento da participação dos entes federativos, principalmente os municípios.

5.3 O alcance da propriedade na Constituição e no Código Civil: o formalismo

Como analisado no capítulo 3, no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2019b), o art. 1228 reproduz a ideia liberal da propriedade e ainda se omite em relação ao conceito de propriedade enumerando novamente as faculdades que a propriedade dispõe à seu titular: de usar, gozar, dispor e reivindicar, trazendo o critério descritivo dos poderes da propriedade. Tepedino (2005)

Tepedino (2005) ressalta que isso conduz a soluções pouco exatas, os aprisiona. O direito de propriedade é um só tipo de propriedade de fato esse modelo estático impede que a funcionalização do direito de propriedade possa alcançar as inúmeras manifestações proprietárias que surgem das múltiplas formas de atuação das pessoas sobre as coisas.

Chaves e Rosenvald (2018) ressaltam que todas essas transformações do conceito da propriedade demonstram que ela é fruto da cultura, o significado da propriedade muda de acordo com a mudança que se verifica nos propósitos que a sociedade tenha, perante, por isso talvez seja pertinente definir a natureza jurídica da propriedade como abrir uma instituição social que hora pode se constituir a partir do direito positivo e no outro momento pode servir de base para a criação de leis .

Silva (2009) relaciona diretamente as modificações sofridas pelo conceito da propriedade privada à influência da ordem constitucional no Direito Civil, advertindo acerca da definição clássica do domínio que:

[...] essa é uma perspectiva dominada pela atmosfera civilista, que não leva em conta as profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeita, hoje, à estreita disciplina de Direito Público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais. Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, como assinalamos, estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão-somente as relações civis a ela referentes. Assim, só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525), o caráter exclusivo e ilimitado (art. 527) etc., assim mesmo com as delimitações e condicionamentos que das normas constitucionais defluem para a estrutura do direito de propriedade em geral. (SILVA, 2000, p. 276).

Relevante acentuar, entretanto, que a imposição normativa da observância à função social do domínio não revela providência hábil a destituir a propriedade privada de suas mais elementares características, consistentes nas prerrogativas de uso, gozo, fruição e disposição do proprietário, como bem adverte Tepedino:

A propriedade constitucional, ao contrário, não se traduz numa redução quantitativa dos poderes do proprietário, que a transformasse em uma minipropriedade, como alguém, com fina ironia, a cunhou, mas, ao reverso, revela uma determinação conceitual qualitativamente diversa, na medida em que a relação jurídica da propriedade, compreendendo interesses não proprietários (igualmente ou predominantemente) merecedores de tutela, não pode ser examinada “se non costruendo in una endiadi le situazioni del proprietario e dei terzi”. Assim, considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional. (TEPEDINO, 2001, p. 286).

No mesmo sentido, leciona Perlingeri:

Do inteiro quadro constitucional deriva que a propriedade privada não pode ser esvaziada de qualquer conteúdo e reduzida à categoria de propriedade formal, como um título de nobreza. Ela representa não um desvalor, mas um instrumento de garantia do pluralismo e de defesa em relação a qualquer tentativa de estatalismo [...]. A função social não pode em caso algum, contrastar o conteúdo mínimo: função social e conteúdo mínimo são aspectos complementares e justificativos da propriedade. (PERLINGERI, 2002, p. 230-231).

A propriedade como direito fundamental está sedimentada na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), mas encontra entraves no sistema formal de aquisição de propriedade imposto pelo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2019b), pela Lei de Registros Públicos (BRASIL, 2019d) e em grande parte por legislações dos entes federais, como relatado anteriormente. A dicotomia entre direito-garantia de propriedade e direito ao acesso à propriedade nem sempre caminham em sintonia e, por vezes, exclui da formalidade parcela da sociedade que já é possuidora formalmente e proprietário informalmente.

A propriedade, apesar de conectar-se à liberdade, deve ser tida como direito fundamental singular (BRITO, 2007). A conexão entre esses dois direitos manifesta-se no aumento de possibilidades de ação que o direito de propriedade abre ao proprietário, o que explica a consideração do direito de propriedade como espécie de direito de liberdade (BRITO, 2007).

A propriedade compreende, hoje, todos os direitos incluídos na esfera patrimonial dos indivíduos, mas, além disso, é análoga aos bens da vida e da liberdade, razão pela qual é considerada direito fundamental.

Aréan (2005) aduz que a antropologia não tem conhecimento de sociedades que ignoram o direito de propriedade. É instituição natural, acima de ser legal ou convencional, sendo inerente a qualquer ser humano o anseio pela segurança propiciada pela aquisição de bens.

Grossi (2006) relata que a história do pertencimento e das relações jurídicas sobre coisas é necessariamente marcada por profunda descontinuidade; a propriedade moderna é um produto histórico, necessariamente, já que a propriedade, é sobretudo, mentalidade. Ou seja, não se reduz à pura forma e puro conceito, mas sempre uma ordem substancial, um nó de convicções, sentimentos e certezas especulativas.

Farias e Rosenvald informam que: “além de direito subjetivo e fundamental, a propriedade é garantia institucional, prestando-se a assegurar bens jurídicos indispensáveis à preservação de certos valores tidos como essenciais em certa ordem jurídica”. (FARIAS; ROSENVALD, 2017. p. 290). O “[...] direito de propriedade, por si só, não garante as liberdades e direitos civis. Mas é um dispositivo eficiente para assegurá-los, pois cria uma esfera autônoma na qual, por mútuo consentimento, nem o Estado nem a sociedade podem cometer transgressões”.

Dessa forma, apesar de previstos uma série de instrumentos jurídicos de regularização fundiária urbana, principalmente, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), a simbiose entre propriedade-garantia e propriedade-acesso não foi alcançada.

Farias e Rosenvald (2018) relatam que o mérito da Lei 13.465/2017 é de sinalizar que o acesso à propriedade é significativamente superior à factualidade da posse. Enquanto a existência da posse demanda efetividade e aparência – o constante exercício e fruição –, o direito de propriedade é um signo cadastral, vínculo formal de exclusividade entre o bem e a pessoa, deferindo-lhe a titularidade mesmo que eventualmente não exercite a posse. Mais do que uma simbologia, o registro do então fato social, legaliza o informal e converte a pessoa a um membro da cidade.

A propriedade como direito fundamental está sedimentada na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019), mas encontra entraves no sistema formal de aquisição de propriedade imposto pelo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2019), pela Lei de Registros Públicos (BRASIL, 2019) e em grande parte por legislações dos entes federais, como relatado anteriormente. A dicotomia entre direito-garantia de propriedade e direito ao acesso à propriedade nem sempre caminham em sintonia e, por vezes, exclui da formalidade parcela da sociedade.

Os sistemas de aquisição de propriedade no direito comparado geralmente são estabelecidos pelas normas civis e criam um elo com os sistemas registral e notarial ou a

ausência destes no ordenamento jurídico pátrio. São contemplados basicamente três sistemas: sistema romano, o francês e o alemão e o cerne da discussão gira em torno da suficiência do negócio jurídico para a aquisição da propriedade ou a necessidade de um ato posterior para tal fim.

Como ressalta Gomes (2012), efetivamente, não há solução uniforme na regulamentação da aquisição da propriedade. Há sistema que contempla o ato constitutivo da relação jurídica (negócio jurídico) tendo-o, por si só, como hábil a produzir o efeito translativo; outro, reclama o título e outro ato para que se aperfeiçoe a aquisição, que é o registro.

Ainda nas lições de Gomes (2012), no sistema romano, o negócio jurídico pelo qual é manifestada a vontade de adquirir um bem não é suficiente para concretizar a aquisição da propriedade. É preciso que se observe um modo pelo qual a lei compreenda que se complete a transferência do domínio de um bem, o que vai constituir efetivamente a aquisição da propriedade imóvel.

Este modo, que em Roma se dava mediante a tradição e a usucapião, contudo, não era suficiente para a transferência do domínio, que deveria estar fundamentada numa justa causa – o título.

Miranda (2005) relata que, a aquisição da propriedade aperfeiçoava-se pela existência de um justo título (*causa effectus remota*) e pela realização do modo previsto (*causa efficiens proxima*); prevalecia o brocardo “*traditionibus et usucapionibus dominia rerum, non nudis pactis transferuntur*”, ou seja, a propriedade se transfere pela tradição, e não por simples pactos. Necessária a presença do título, que, por si só, não era hábil a transferir, devendo se unir ao modo, que só transferia se o título fosse justo.

O sistema francês se afasta do romano na medida que é suficiente o título para que se opere a transferência da propriedade, sendo dispensado o modo. O título é suficiente para que se produza o efeito translativo.

Pelo sistema alemão, por fim, exigem-se dois instrumentos independentes: um pelo qual se cria a obrigação de transferir a propriedade e outro que efetivamente opera esta transferência, que não se condiciona ao primeiro instrumento, e que será levado à inscrição no Registro Imobiliário.

Ainda nas lições de Gomes,

Não se confunde o sistema francês com o alemão, porque neste há abstração da causa: uma coisa é o negócio jurídico que cria a obrigação de transferir, e outra aquele ato que a transfere, que se opera pelo registro no Cartório de registro imobiliário. No direito alemão o registro é abstrato, porque a transmissão da propriedade não depende do contrato de compra e venda. (Gomes, 2012, p.163)

Numa breve evolução histórica, Pereira (2015) relata que no sistema de sesmarias, quando foram concedidas as parcelas de terras que nunca foram cultivadas, permitindo-se ao donatário a sua subdivisão em áreas menores, conhecidas como prazo, fez com que houvesse uma proliferação de situações possessórias; a transmissão das sesmarias, muitas vezes ocorria de maneira informal. Diante da inexistência de registros formais e fiéis a respeito de propriedade ou de posse, houve a necessidade da discriminação das terras no País, que inicialmente foi atribuída à Igreja Católica por meio da realização de inventário em forma de registro de terras de suas freguesias. Como em cada freguesia existia uma Igreja, os habitantes das mesmas lá deveriam comparecer para declarar sua propriedade ou sua posse. Surgindo, assim, o Registro Paroquial ou do Vigário. Nessa evolução, a história do registro imobiliário confunde-se com a própria evolução do Direito Civil pátrio.

Assim, anteriormente ao Código Civil de 1916 vigorava no País e sobretudo na cidade do Rio de Janeiro o Registro de Hipotecas, nos moldes do direito francês.

Viana (2013) aponta que nos trabalhos de elaboração do primeiro Código Civil Brasileiro, Clóvis Beviláqua buscou inspiração no Código Civil Alemão (BGB Burgerliches Gesetzbuch). Como visto, o sistema de aquisição de propriedade imobiliária é totalmente distinto do então adotado, necessitando para a transmissão um registro típico e especial, que passou a ser conhecido como registro de imóveis ou registro imobiliário.

A principal finalidade de tal modificação foi conferir aos direitos reais contorno preciso, de forma que estes fossem perfeitamente reconhecíveis, dotando o sistema de uma segurança jurídica e, ao mesmo tempo, possibilitando a mobilidade inerente aos direitos reais.

A opção legislativa dotou nosso sistema de aquisição de propriedade imóvel de uma maior confiabilidade, tornando-o um registro de direitos e não mais de títulos, além de dotá-lo de força probante acerca de titularidade perante terceiros, conferindo presunção relativa acerca dos direitos inscritos.

O art. 1.245 do Código Civil enuncia que “transfere-se a propriedade entre vivos a propriedade mediante registro do título no Registro de Imóveis”. É forma de aquisição da propriedade imóvel peculiar à propriedade imobiliária (BRASIL, 2019).

Assim, para se criar o direito real, é necessário que o título seja levado ao Cartório de Registro de Imóvel. O registro é que cria o direito real. Nas transmissões entre vivos, o título translativo (particular ou público, conforme o caso) deve ser levado ao Cartório de Registro de Imóveis, e somente com o registro tem-se por aperfeiçoada a transferência do direito de propriedade. (art. 1.245, caput, do CC) Enquanto não ocorrer o registro, o alienante continua a ser havido como dono.

Entretanto, há relação de causalidade entre o título e o registro, não se fazendo abstração da causa, como se dá no sistema alemão.

Complementando o sistema de aquisição dos direitos reais por meio do registro, foi criado no Brasil, o sistema de registros públicos, delineado pela Lei nº 6.015/1973. O artigo 172 da referida lei determina que no registro imobiliário sejam feitos os registros e as averbações dos títulos translativos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, ficando competente o oficial de registros na análise dos títulos para verificar se os mesmos são aptos a serem registrados.

Nem todos os títulos têm ingresso no Registro de Imóveis. De acordo com o artigo 221 da Lei dos Registros Públicos, somente serão admitidos a registro: escrituras públicas, escritos particulares com ou sem força de escritura pública, atos autênticos de países estrangeiros e títulos judiciais. A lei ainda estabelece outros títulos de natureza administrativa, mas todos com previsão legal de registro, vigorando o princípio da legalidade quanto à possibilidade de registro.

Ceneviva (2010) nos informa que o sistema registral imobiliário brasileiro é informado por vários princípios, e que os mesmos devem ser cumpridos pelos oficiais de registro de imóveis na análise dos documentos que serão analisados para concluir se serão aptos a registro. Far-se-á a análise pormenorizada dos elementos objetivos e subjetivos que compõe o título, sendo ali informado o princípio da especialidade objetiva tanto do bem, como dos direitos. O direito, para ser inscrito, precisa estar claro e em consonância com o ordenamento jurídico, assim como o bem imóvel sobre o qual o direito vai recair também precisa estar devidamente individuado, de sorte que não haja dúvidas a respeito de sua localização e perímetro.

Outro ponto importante nessa análise advém dos princípios da especialidade subjetiva e continuidade, na medida em que, em relação a cada imóvel individualizado, deve existir um encadeamento de titularidades dos direitos reais, pois assegura, em regra, apenas ao titular do direito, a disposição.

Como demonstrado em tópicos anteriores, a falta de ordenação do solo de acordo com as normas vigentes, retiram do sistema registral parte do território nacional, por absoluta

impropriedade do objeto. Nem sequer pode chegar a ser formado o título, pois a área objeto material da negociação é desconhecida do sistema jurídico brasileiro.

É nessa lacuna entre direito-garantia e direito de acesso à propriedade que a REURB poderá contribuir de forma democrática para a construção da dignidade da pessoa humana.

Com a alteração das funções da propriedade principalmente após o advento da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), tornou-se necessário atentar para a realidade fundiária dos centros urbanos e para a falta de políticas públicas voltadas para a resolução dos problemas de moradia. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) previu o instituto da Regularização Fundiária como um dos instrumentos jurídicos e políticos em prol da política urbana. Entretanto, não teceu maiores considerações, ficando tal instituto desprovido de eficiência.

Desta forma, a regularização fundiária é o processo destinado a tornar terrenos regulares para o cumprimento de determinado fim. Assim, não há uma definição estanque, cada processo de regularização pode estar condicionado a um ou a diversos fins. Regularizar o que está em desconformidade com algo pode significar uma questão jurídica, social, ambiental, etc. Portanto, não existe um único processo de regularização fundiária.

Para que o processo de regularização fundiária seja efetivo deve haver um processo interdisciplinar, trabalho integrado entre diversos profissionais e, principalmente, dando voz à população diretamente interessada, observando-se as particularidades de cada região e trabalhando com o que é possível fática e juridicamente, atendendo a um padrão mínimo social e economicamente aceitável.

5.4 A REURB como instrumento efetivo de acesso à propriedade privada urbana no Estado Democrático de Direito

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, XXII (BRASIL, 2019a), consagra o direito de propriedade e, no inciso posterior, aduz sua função social. Ilustres filósofos e cientistas políticos se embatem e debatem incansavelmente a justificação da propriedade privada. Mas parte-se nesse trabalho da convicção da propriedade como direito fundamental e que a sua justificação está ligada ao princípio da dignidade humana.

A propriedade, como direito fundamental, pode ser analisada sob dois aspectos: do próprio direito em si, já consagrado e sedimentado no estado democrático brasileiro: garantia ao direito, mas por outro ângulo, verifica-se o direito ao acesso à propriedade.

Essas duas acepções da propriedade privada, na verdade, se complementam para a efetivação do direito fundamental. A primeira se refere à propriedade como garantia advinda de liberdade, e outra referente à propriedade como acesso; ambas indispensáveis no Estado Democrático de Direito.

A falta ou dificuldade de acesso à propriedade tem como consequência a exclusão social e a constante necessidade de ação política no sentido de estender a condição de proprietários em prol daqueles que hoje estão juridicamente alheios ao sistema de titularidades.

Lobo (1999) ressalta que o direito de propriedade é o grande foco de tensão entre as correntes ideológicas do liberalismo e do igualitarismo. Com efeito, o direito à propriedade é uma leitura transformadora do art. 5º, XXII, da Constituição da República de 1988, bem ao sabor de um Estado Democrático de Direito: “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 2019a). A ideia central é proteger o direito individual de propriedade e propiciar o direito fundamental à propriedade, conciliando a defesa da liberdade daquele que é proprietário com a promoção da igualdade substancial pela via de sua democratização em prol dos não proprietários.

O direito de propriedade (art. 5º, XXII) (BRASIL, 2019a) como garantia institucional é direito fundamental individual, fundado na liberdade do indivíduo de se apropriar de bens e de excluir terceiros de possíveis intervenções. Já o direito à propriedade (art. 5º, *caput*, Constituição da República de 1988) (BRASIL, 2019a) como expressão do Estado Democrático de Direito, refere-se à necessidade da universalização do acesso à propriedade. Portanto, trata-se de direito fundamental, tendo como corolário o princípio da igualdade material, que, nesse contexto, defere a toda pessoa o direito de ser incluído na sociedade, ou ao inverso, o direito de não ser excluído da sociedade, da condição de cidadão dotado de um piso patrimonial que materialize a sua dignidade e preserve a privacidade no âmbito social.

O direito ao acesso à propriedade encontra-se na seara do mínimo existencial e que pode ser proporcionado, em grande medida pela REURB, com o objetivo de buscar a concretização dos anseios trazidos pela Constituição Democrática.

Nas palavras de Clève (2006):

O conceito de mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para uma obrigação mínima do poder público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade

sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combalida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido num cipal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino. (CLÈVE, 2006,p.56).

Lobo (2009) assevera que o direito torna-se mínimo do ponto de vista objetivo ou subjetivo. É mínimo por ser garantido a todos os homens e por coincidir com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, independentemente de suas condições de sustento e de riqueza. Isso acaba ocorrendo com os direitos de eficácia negativa e também com os direitos positivos, como por exemplo, os serviços de vacinação pública. Já subjetivamente, é mínimo por atingir também quem está sem qualquer tipo de condições. Para se efetivar de fato o mínimo existencial, não basta ser qualquer tipo de direito, deve exigir-se dele um direito a situações que sejam realmente importantes e dignas para sua existência.

Häberle (2003), estendendo as lições anteriores, aduz que, de fato, o mínimo existencial não trata apenas de garantir ao ser humano um “mínimo vital”, mas um mínimo de qualidade vida, o qual lhe permita viver com dignidade, tendo a oportunidade de exercer a sua liberdade no plano individual (perante si mesmo) e social (perante a comunidade onde se encontra inserido). Ainda nesse contexto: “O mínimo existencial possui, assim, uma relação com a dignidade humana e com o próprio Estado Democrático de Direito, no comprometimento que este deve ter pela concretização da ideia de justiça social.” (HÄBERLE, 2003, p. 358).

Nessa necessária adequação entre o direito de proteção da propriedade já consolidada e o direito promocional à propriedade como mínimo existencial há, muitas vezes, um vazio de fato e de direito, ou seja, os ocupantes de imóvel em irregularidade formal não conseguem encontrar no ordenamento jurídico brasileiro normas que os insiram na aquisição formal da propriedade, excluindo-os da cidade legal. A garantia da propriedade fica consagrada num limbo formal, enquanto o acesso não lhe for realmente outorgado.

Ao deferir à pessoa o acesso à titularidade, particulariza-se a expressão propriedade pessoal, que não se identifica nem deve ser confundida com a propriedade individual, da qual é titular um único sujeito. O atributo pessoal deve ser entendido no sentido de atinência à pessoa humana, no sentimento do instrumento apto a realizar a dignidade do sujeito. Ela tem função de realizar a liberdade pessoal, a liberdade da necessidade.

Chaves e Rosenvald afirmam:

Em sociedades heterogêneas e premidas por graves dificuldades sociais, a segurança jurídica se revela quando o Estado adota a opção de elaborar regras estáveis de

proteção à propriedade já existente e eliminação do *apartheid* de titularidades, demolindo privilégios e providenciando oportunidades igualitárias de ingresso no mundo globalizado. (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 297).

Mauro (2008) sustenta que o direito real de propriedade apresenta, hoje, um duplo estatuto – um de garantia e outro de acesso: deverá sempre refletir os anseios do legislador constituinte que, ao alçar a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais à categoria de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, visando não apenas garantir o direito de propriedade, mas também o direito à propriedade.

Para Farias e Rosenvald (2018), a propriedade privada só será plenamente realizada quando forem retiradas as travas em impedem que os cidadãos possam ingressar no sistema jurídico de reconhecimento de titularidades. A integração social pela via da universalização da titulação pode simbolizar uma saída digna de programas assistenciais, calcados na viabilização do mínimo orgânico para ingresso no plano do mínimo existencial.

Flores Filho e Oliveira (2008) explicam que o paradigma do direito de excluir é meramente um paradigma histórico que não está mais em sintonia com o contexto atual. Na sociedade democrática, o postulado é a união entre o direito de excluir e o direito de não ser excluído. O que se torna necessário e urgente é definir com clareza a quem servirá o direito de propriedade em uma sociedade plural. Se o conjunto das funções da propriedade mantém apenas o direito de excluir, ela serve apenas para os indivíduos proprietários. Se por meio das transformações da natureza e nos conteúdos as propriedades puderem desempenhar outras tarefas como admitir acesso livre a bens essenciais quem servirá a delas é a própria sociedade democrática. Hoje os não proprietários percebem que a propriedade privada pode ser uma das causas principais das desigualdades e da exclusão.

Assim, quando o Estado se propõe a legalizar no processo de urbanização as áreas irregulares identificando e particularizando as propriedades às pessoas, essas, agora se sentem cidadãos:

Contudo, com a presença do estado ao legalizar o “gueto” e urbanizar essas áreas, o novo proprietário se despede da condição de necessitado e vitimizado tornando-se cidadão cooperativo e responsável pela preservação e crescimento do “Capital Vivo” que adquiriu. (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 298).

Asseveram ainda que:

[...] no plano das ideias e valores haverá uma reconstrução do imaginário coletivo, eis que, inseridos no sistema jurídico de reconhecimento, livre disposição e financiamento, os novos proprietários não mais serão reduzidos promessas vazias, pois contaram com as garantias legais e acesso às vias institucionais de proteção patrimonial. (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 298).

Diante do conceito, das espécies, do procedimento e objetivos do instituto REURB prevista na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), que faz dela procedimento claro, preciso e complexo, pode-se identificar e sistematizar algumas características que fazem dela instrumento relevante para o acesso à propriedade.

Como visto, a propriedade almejada pela regularização fundiária urbana, prevista na Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) é que está em consonância com a propriedade urbana mencionada expressamente pelo art. 182 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), ou seja, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação do solo prevista no plano diretor. Entretanto, como se trata de regularização, necessário será a adequação do plano diretor, caso ele exista, com os planos diretores específicos e pontuais previstos em cada projeto de regularização fundiária.

Como ressalta Silva (2009):

Com as normas dos arts. 182 e 183 a CF fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade. (SILVA, 2009, p. 78).

Sendo assim, várias são as características desse instituto que contribuem para o acesso à propriedade urbana.

5.4.1 Identificação do real problema fundiário

Qualquer programa de regularização fundiária tem que partir primeiramente do conhecimento específico do território a ser regularizado e quais os problemas jurídicos (leis, atos administrativos, competências legislativas e administrativas) e sociais (moradia, meio ambiente) que serão enfrentados e resolvidos. Isso significa que pode haver lei que rege o procedimento, mas somente terá efetividade se os planos de ação governamental forem muito bem planejados e executados, inclusive com a visão de futuro. Todas as irregularidades levantadas devem ser analisadas para ser verificar como irá ocorrer a regularização.

Fernandes relata:

Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. (FERNANDES, 2006, p. 48).

Os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse ou da propriedade para os ocupantes, pois é exatamente a visão de conjunto que contribuirá para a efetiva regularização.²¹

Rolnik (1994) afirma que os programas de regularização devem ser acompanhados por sistemas de informação, seja para produzi-las, identificar regimes de posse, análise e revisão de políticas; seja para provê-las, planejamento baseado em informação, descentralização do planejamento e da gestão, criação de centros abertos de recursos, dentre outros. É preciso decidir quais delas devem ser regularizadas, a partir de critérios bem definidos e previamente estabelecidos.

Em termos práticos, há que se fazer o mapeamento da região territorial afetada, geralmente contando com profissionais (engenheiros, topógrafos, arquitetos) e, a partir desses dados, definir qual será a zona de interesse social que passará por processo de regularização, estabelecendo um calendário de execução de planos de ação. Após o mapeamento territorial, mister cuidar do elemento humano da regularização: a população diretamente interessada. Para isso, surge o cadastramento dos moradores, a identificação de sua moradia, comércio, a forma de acesso aos equipamentos públicos, o tipo de posse, de propriedade, ou seja, a individualização da pessoa.

5.4.2 Integração de instrumentos de política urbana

A REURB é procedimento administrativo composto de várias fases que devem ser muito bem concatenadas. Mesmo que o procedimento esteja previsto na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), e regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, outros instrumentos de política urbana também podem ser escolhidos pelos entes públicos, principalmente pelos Municípios, tendo em vista a proximidade com os problemas fundiários.

²¹ Existem casos em que não será possível promover a regularização. Exemplo: preferência na preservação ambiental, áreas de risco à vida em regiões que não são aptas a obras. Nesses casos, outros instrumentos de política urbana terão que ser levados em consideração, como a realocação das moradias e pessoas.

O ordenamento jurídico traz vários institutos como exemplo: a) a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil (BRASIL, 2019b), dos arts. 9º a 14, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2017b), e do art. 216-A, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (BRASIL, 2019d); b) a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2019b); c) a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 do Código Civil (BRASIL, 2019b); c) o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b); d) a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; e) o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26, da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b); f) a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2017b); g) a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2019b); h) a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40, da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b); i) 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 8.666/1993; h) a concessão de uso especial para fins de moradia; j) a concessão de direito real de uso; k) a doação; e l) a compra e venda.

Nada impede que a aplicação da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) seja combinada com o Plano Diretor do Município, com legislações ambientais estaduais e municipais e que os instrumentos jurídicos sejam utilizados de forma complementar na regularização, sempre com o objetivo de adequar o jurídico ao real.

5.4.3 A participação da sociedade

O exercício da cidadania faz com que a sociedade desenvolva papel ativo na condução dos negócios públicos; assim, foram criadas novas formas de gerir o interesse público. Como alternativa à imperatividade e à unilateralidade é que a ideia de consensualidade foi paulatinamente sendo incorporada à Administração Pública e diretamente relacionada à participação mais ativa da sociedade civil.

A doutrina administrativa da consensualidade se desenvolveu tendo como referência a italiana e incentivou diversos autores a tratar do tema, dentre eles menciona-se Medauar (2003) que verifica na atividade de consenso-negociação importante papel na formação do interesse público através da participação da coletividade, na redução da discricionariedade. “Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição

e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.” (MEDAUAR, 2003, p. 124).

Na Europa, principalmente a partir dos anos de 1980, a doutrina administrativa inseriu nos seus debates mecanismos modernos de atuação do Estado envolvendo métodos e técnicas negociais, não somente entre a própria Administração Pública, mas principalmente com a sociedade.

Baptista (2003) explica que na Europa Continental destaca-se a importância dada ao tema primeiramente pela Itália, que após a formação de uma comissão²² para elaborar um projeto geral da atividade administrativa, regulou o procedimento administrativo por meio da Lei nº 241, de 7 de agosto de 1990, inserindo pela primeira vez no ordenamento jurídico italiano um módulo de atividade administrativa consensual utilizável como instrumento geral e ordinário de ação administrativa.

Oliveira (2016) relata que:

Tais atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, como também contemplar a sua interação com organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (Terceiro Setor). Insta afirmar que vem ganhando prestígio mundial a discussão acerca de uma cultura do diálogo, em que o Estado há de conformar suas ações em face das emanções da diversidade social. Alude-se à figura de um Estado que conduz sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesma. Nesse cenário, aponta-se para o surgimento de uma Administração pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. (OLIVEIRA, 2015, p. 11).

Moreira Neto (2005) destaca a expansão de novos mecanismos de atuação estatal sempre que se verificar que a via do consenso, despida de imperatividade, seja mais conveniente para se atingir a finalidade indisponível. Referindo-se ao que ele denomina de abertura consensual e a coexistência com esta com a imperatividade, explica:

Da abertura consensual, intensamente explorada nas últimas décadas, deve-se a expansão do campo de atuação coordenada da Administração Pública, atuando, seja por cooperação seja por colaboração, que se amplia, cada vez, em vários setores da ação administrativa do Estado contemporâneo. (MOREIRA NETO, 2005 p. 141).

Baptista (2003) ressalta que:

²² Referência à Comissão Nigro, que previa três formas de acordos administrativos: acordos procedimentais com os destinatários das decisões, com o fim de substituir essas últimas ou de determinar seu conteúdo; os acordos que tivessem por objeto o exercício de poderes administrativos e as respectivas prestações por pessoas físicas e os acordos entre as Administrações Públicas.

No contexto dessa nova função administrativa, vocacionada para o respeito e a concretização dos direitos fundamentais, a participação administrativa desempenha papel de destaque. Apenas pela participação [...] o cidadão consegue dialogar com a Administração. A participação representa, assim, em uma primeira acepção, o instrumento que torna possível ao indivíduo exercer influência em processos nos quais ele é afetado. (BAPTISTA, 2003, p. 131).

O que realmente falta é dar praticidade a essa gama normativa, doutrinária e jurisprudencial. É adaptar o direito posto ao direito não efetivado. E é nessa tendência que deve caminhar o Direito Administrativo, trazendo essa consensualidade para a formação de políticas pública que efetivamente primem pelo interesse público.

Nesse viés de consensualidade, o legislador infraconstitucional fez a previsão de um moderno, eficaz e prático instrumento de política pública, a denominada REURB, prevista na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) e posteriormente no instituto da REURB, sua sucessora, prevista na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c).

Para que esse instituto tenha plena eficácia é essencial que seja uma ação coordenada, cooperada, dialogada com diversos setores do Estado, como os entes federais, os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, os agentes públicos e as pessoas integrantes da sociedade organizada ou não.

O desenvolvimento do instituto da regularização fundiária não tem cabimento utilizando-se da clássica manifestação de vontade do Estado, o ato administrativo puro, unilateral, e utilizando-se dos seus atributos clássicos, pois não é medida impositiva, imperativa.

A conceituação de qualquer instituto já é tarefa difícil, portanto, a conceituação de consensualidade não tem aqui um rigor técnico excessivo, mas apenas demonstrar que existem novos mecanismos de atuação da Administração Pública com novos parceiros, com o intuito de fortalecer a participação popular, limitar a arbitrariedade e o autoritarismo, e conquistar maior legitimidade na identificação do interesse público.

A regularização fundiária em destaque integra complexa política pública, é procedimento administrativo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Pode-se considerar que por meio da regularização fundiária, a atividade administrativa opera na tendência moderna de atrair para si a constitucionalização do direito e também a democratização do seu exercício, tendo em vista que no seu procedimento é flagrante a abertura

da participação dos administrados, tanto em defesa de interesses individuais (a propriedade), como em nome de interesses gerais da coletividade (meio ambiente).

O procedimento de regularização fundiária pode ser pretendido por seus beneficiários – individual ou coletivamente – e por 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, atribuindo-se aos legitimados o poder de promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.

Apesar de não ser objeto de estudo neste trabalho, verifica-se que em todas as fases do procedimento haverá diálogo entre os participantes. Trata-se de um instituto que não finaliza sem a participação da sociedade, não há como ser impositivo, não entrando na esfera dos atributos do clássico ato administrativo, principalmente no que se refere à imperatividade.

Portanto, é um procedimento que caminha ao encontro de um administrar democrático, com abertura para interesse público legítimo, impregnado de princípios e valores constitucionais em defesa da dignidade da pessoa, proporcionando a democracia participativa e afastando a imperatividade nas decisões administrativas. Nessa regularização fundiária o consenso está próximo de uma harmonização de interesses, englobando a conjugação de esforços, de elaboração em comum na realização de tarefas públicas, se aproximando dos adeptos da consensualidade do tipo concertação.

É necessária a participação de vários atores no processo de regularização fundiária, um de seus princípios é a exatamente a consensualidade. De início, citem-se os legitimados para requerer a REURB, com base nos incisos do *caput* do artigo 14 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 14 [...].

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

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

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

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

V - o Ministério Público. (BRASIL, 2017c).

A ampla legitimação ativa identifica os órgãos públicos que já possuem entre suas atribuições a proteção dos hipossuficientes, as competências constitucionais e legais dentro dos respectivos Poderes, as pessoas jurídicas que têm entre as suas finalidades institucionais o cuidado com a sociedade, com o meio ambiente, com o desenvolvimento sustentável, com a

gestão das cidades, ou seja, que estão atentas ou deveriam estar ao desenvolvimento humano e solo.

Apesar de não ser legitimado ativo para requer a Regularização Fundiária Urbana-REURB, os oficiais de registro de imóveis desempenham papel primordial, pois todo o processo administrativo será recebido, analisado, registrado e finalizado no cartório de registro de imóveis da comarca do território a ser regularizado, como, por exemplo, o registro e as averbações que envolvem o projeto, a demarcação urbanística, as notificações, a legitimação de posse, a legitimação fundiária e quaisquer outros instrumentos e atos que alterem o imóvel registrado ou as pessoas que nele constam, além de outros previstos para registro obrigatório por lei. O oficial de registro é relevante interlocutor entre o jurídico e o real, e entre este e todos os envolvidos no processo, demonstrando seu papel no fenômeno da judicialização de conflitos.

Saule Junior (2002) aponta algumas práticas efetivas dos atores envolvidos na regularização fundiária, tais como: organizar assembleias e reuniões na comunidade e informando a documentação que cada morador deve reunir para solicitar a regularização fundiária; acompanhar o processo de regularização dos assentamentos, exigindo o direito à informação e participação nas decisões mais importantes da Administração Pública; promover o cadastramento socioeconômico dos moradores, para garantir seus nomes nos títulos, contratos e sentenças; participando em conjunto com a Prefeitura dos diálogos e/ou negociações a serem realizadas com os diversos atores envolvidos na regularização (cartórios, Corregedoria, Ministério Público, órgãos estaduais e federais etc.); reivindicar e estimular a realização de campanhas públicas que visem o esclarecimento dos direitos, dentre outros.

Dentre todos os atores, destaca-se o Município, devido sua importância na regularização fundiária. A instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano constitui competência exclusiva da União, a quem concorrentemente com Estados e Municípios, cabe legislar sobre direito urbanístico, mediante o estabelecimento de normas gerais.

Para isso, um dos importantes mecanismos direcionado pela Constituição é o planejamento por meio do plano diretor. Saule Júnior estabelece algumas tarefas a cargo do município para efetivar a regularização fundiária:

- a) Incluir no Plano Diretor (quando este for obrigatório) as regras para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária;
- b) Promover gratuitamente assessoria jurídica e técnica para levantar a situação jurídica, física e urbanística das áreas a serem regularizadas (levantamento fundiário

e topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo) e promover as ações judiciais necessárias;²³

c) Criar um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação para obter recursos de convênios e parcerias com a iniciativa privada, fundos de pensão do estado e apoio de agentes financeiros como a CAIXA e outras entidades governamentais;²⁴

d) Estabelecer um conselho de habitação e desenvolvimento urbano;

e) Desenvolver trabalhos sociais com a comunidade, como um diagnóstico coletivo dos problemas de habitação; elaborar e executar planos de urbanização e de regularização fundiária;

f) Garantir que, depois de aprovado o plano de urbanização, não seja permitido o remembramento de lotes, exceto para implementação de equipamentos comunitários públicos. (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 61).

Porém, não resta dúvida de que, ao estabelecer a Política Urbana e enfatizar que esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, direcionou-se o efetivo cumprimento aos Municípios; não por questão de competência simplesmente, mas por ser o ente que cuida de interesses locais, aquele que está mais próximo dos fatos da cidade, aquele que conhece o seu povo (os seus costumes, os anseios, as deficiências), os mecanismos que ele consegue empregar, a condição financeira do município. Portanto, os gestores municipais, tanto do Legislativo quanto do Executivo, são as pessoas que têm que desempenhar o máximo esforço para que as regularizações fundiárias aconteçam.

5.4.4 A interface entre o interesse público e o privado

Na ciência do Direito, o Direito Administrativo surge como ramo do Direito Público que rege a Administração Pública e as relações desta com os administrados. Por meio dele se propaga e se garante o interesse público, que passa a ser a finalidade da própria Administração.

Numa reflexão histórica, sabe-se que o Direito Administrativo se desenvolveu longe da temática dos direitos fundamentais. Seus principais institutos estão muito mais voltados à questão da autoridade do que à liberdade. Conforme esse ponto de vista, Binembojm (2008) ressalta que somente na atualidade alguns estudiosos publicistas brasileiros atentaram para a necessidade de se redefinir tais institutos frutos da presença da autoridade, “colocando-os sob a ótica da supremacia da Constituição e à centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica e na própria estrutura teleológica do Estado.” (BINEMBOJM, 2008, p. 31).

²³ Recomenda-se cuidado ao se apontar a gratuidade nas atividades profissionais desenvolvidas em caráter privado. A gratuidade não pode ser imputada por uma pessoa a outra somente se valendo da autoridade e da lei. Essa gratuidade com certeza impactará de alguma forma em um pagamento, geralmente da pessoa que obrigatoriamente terá que assumi-la, impactando na sua gestão econômico-financeira. Muitas vezes o registro de programas governamentais são suportados pelos escritórios de Registro de Imóveis, sob nenhum argumento técnico e jurídico justificante.

²⁴ Esse é um mecanismo de captação de recursos planejado, que faz parte de uma sustentável política de planejamento sem estabelecer gratuidade.

Um desses aspectos se refere a novas formas de legitimação da Administração Pública, o que Binembojm (2008) denomina de democratização do exercício da atividade administrativa. A democratização se refere à necessidade de se colocar a Administração Pública ao lado da sociedade, mas não no sentido de exclusão, pelo contrário, no sentido de colaboradora na formação da vontade geral, estabelecendo frequente relação com as pessoas e organizações.

No final do século XIX, principalmente na Europa, a posição do Estado, passando de agente passivo a atuante na busca de maior justiça social fez ampliar as atividades para atender às necessidades coletivas.

Apesar de atualmente o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ser questionado, não há como se afastar do entendimento mínimo de que o Estado prima pelo bem comum e que, nessa visão, está presente a busca pelo interesse público ou interesse geral.

Para Chevallier (1991):

O interesse geral não é o interesse da comunidade considerada com uma entidade distinta dos que a compõem e superior a eles, é muito mais simplesmente, um conjunto de necessidades humanas – aquelas a que o jogo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja satisfação, todavia, condiciona a realização dos direitos individuais. A delimitação do que entra no interesse geral varia com as épocas, as formas sociais, os dados psicológicos, as técnicas, mas se o conteúdo varia, o fim continua o mesmo: a acção administrativa tende à satisfação de interesse geral. (CHEVALLIER, 1991, p. 130).

Rivero (1981) parte do pressuposto de que o homem no jogo das iniciativas privadas consegue lhe prover algumas necessidades em virtude da divisão do trabalho, das trocas. Não obstante, algumas excedem a persecução particular, como a segurança nacional, ou porque a atividade a ser exercida não possui essencialmente caráter lucrativo, o que afasta o interesse privado. “Estas necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros constituem o domínio próprio da Administração; é a esfera do interesse público.” (RIVERO, 1981, p.14).

Sem adentrar nas conceituações e críticas que envolvem a expressão interesse público, é possível afirmar que até os dias de hoje o sentido e alcance acima expostos estão presentes na doutrina estrangeira e pátria.

É nesse arcabouço de interesse público ou geral que o Direito Administrativo vinculado à ideia de Estado Moderno foi criado, estruturado, teve estabelecido seus princípios e foi firmado como um ramo autônomo, com a presença de regime jurídico de Direito Público próprio, em parte derogatório do direito comum.

Nessa seara foi construído um dos paradigmas do Direito Administrativo: a supremacia do interesse público em face do privado. A Administração, para satisfazer o interesse geral, não pode se colocar em condição de igualdade com os particulares. As vontades particulares são determinadas por motivos puramente pessoais, e por isso não podem ser colocadas à frente dos interesses gerais, que devem ser salvaguardados pela Administração.

Sob o manto da supremacia do interesse público, baseado na construção da afirmação desse interesse na forma de ato administrativo, foi criado um conjunto de normas jurídicas próprias, com uma série de prerrogativas.

A partir do século XIX foi o Direito Administrativo sendo desenvolvido por meio da construção de conceitos de legalidade, poder de império, poder de polícia, discricionariedade, mérito administrativo, centralização e hierarquia, até se chegar ao momento da constitucionalização dos ramos do direito, dentre eles o administrativo.

Com o advento da supremacia da Constituição, o Direito Administrativo teve que se adequar a novos valores democráticos, princípios, modos de atuação, a uma visão de prevalência dos direitos fundamentais sob a máxima da dignidade da pessoa humana. O centro das atenções passou a ser o indivíduo e não o agente público.

O interesse público deixou de ser o interesse predominante da Administração Pública em face do particular, devendo ela antes de decidir, por meio da razoabilidade, de técnicas hermenêuticas de interpretação, da ponderação dos interesses em jogo – admitir a participação da sociedade não somente sob o ponto de vista da maioria, também de modo a inserir as aspirações da minoria.

Os mecanismos de controle de seus atos se tornaram mais presentes e eficazes. Foram criados órgãos exclusivos de controle e novas teorias de responsabilidade civil, como a objetiva, foram encampadas. Além disso, mecanismos de materialização da vontade que até então era predominantemente o ato administrativo, passou a ter que conviver com instrumentos essencialmente privados, dentre eles o contrato e os instrumentos de parceria.

O procedimento de regularização fundiária eficaz é aquele que visa a titulação dos imóveis em nome do ocupante, geralmente advindo de flexibilização normativa que resolve o problema dominial e gera segurança, prevalecendo o interesse privado, mas também aquela que atenda o interesse público, ou seja, a regularização voltada para a urbanização do assentamento irregular, como ressalta Alfonsin, dando enfoque à reordenação espacial e melhoria das condições ambientais.

O procedimento complexo que envolve a REURB denota a interface entre público e privado, a dicotomia se torna tênue e salta aos olhos a conjugação de interesses em que se predomina o bem comum.

5.4.5 O documento formal

Em regra, os instrumentos jurídicos legais presentes nas fases ou no final da regularização fundiária são apresentados ao cartório de registro de imóveis para formalizar a aquisição da propriedade.

O registro dos bens imóveis e de direitos a eles relativos visa à garantia de autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de atos jurídicos *inter vivos* ou *mortis causa*, constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais, preservando-lhe a confiabilidade, bem como a simples validade em relação a terceiros, ou a sua mera disponibilidade.

O registro se destina a conferir segurança a certos atos e negócios jurídicos. Por meio dele, as pessoas diretamente envolvidas na negociação e terceiros interessados passam a ter o conhecimento da realização, data, pessoas, pagamento, encargos, ou seja, tudo que fez parte do documento, sejam eles atos ou negócios jurídicos públicos ou privados.

Conforme ressalta Diniz:

Assim, pode ser conceituado como o instituto criado com o fim de tornar público os atos jurídicos, o estado e a capacidade das pessoas, estabelecendo a autenticidade, a segurança e a validade das obrigações e de certas relações de direito passíveis de tutela legal e sujeita à transferência, modificação ou extinção. (DINIZ, 2002, p. 21).

Outro fator extremamente relevante sob o aspecto social, principalmente de cidadania, é a segurança que os títulos registrados geram especialmente à parcela carente da sociedade, que muitas vezes não tem qualquer documento para demonstrar o seu domicílio, dificultando a inserção nas relações de trabalho, o acesso à prestação de serviços básicos (telefonia, energia elétrica, matrícula em escolas), acesso às instituições financeiras, ou seja, fatores de ampla exclusão social.

Fernandes ressalta:

Os títulos são importantes sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. E também para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto sociopolítico gerador da percepção de segurança de posse, ou pela

pressão do crime organizado, como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros. (FERNANDES, 2001, p. 32).

Para além do aspecto social, a relevância da REURB na Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) é promover a adequação da realidade fática da existência da propriedade com o formalismo exigido pelo Código Civil (BRASIL, 2019b), qual seja, da necessidade do registro imobiliário do imóvel para a aquisição da propriedade.

A REURB perpassa por três princípios fundamentais na efetivação do acesso à propriedade numa visão de Estado Democrático de Direito: o planejamento prévio das intervenções, princípio previsto no art. 174 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a); a participação popular, prevista no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2019a), e art. 2º, II, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b); e a integração das intervenções.

A partir desses princípios, a definição e o procedimento da REURB inserem o território na construção do acesso à de propriedade funcional: numa visão micro: da própria aquisição formal de propriedade, com estabelecido pelo Código Civil (BRASIL, 2019b); e macro: a propriedade no contexto de moradia digna – boas condições de habitabilidade com prestações de serviços básicos e essenciais ao desenvolvimento da pessoa, como ser social.

Reis (2016), ao analisar o instituto originário da REURB, a regularização fundiária por interesse social, da Lei nº 11.997/2009, relata que a esse tipo de regularização exige três aspectos para uma relevante regularização: sob o aspecto jurídico-registral, assegura-se a posse dos ocupantes e a manutenção da intervenção para os beneficiários naturais do processo; o urbanístico-ambiental objetiva assegurar níveis adequados de habitabilidade e segurança, acesso a serviços públicos e boas condições ambientais; e o social, que é a inclusão dos moradores na cidade chamada formal, com respeito ao padrão cultural de produção do espaço e ao patrimônio das famílias, tanto do patrimônio material, representado pelos investimentos feitos e pelo valor da posse, quanto do patrimônio imaterial, constituído pelos laços sociais, a possibilidade de trabalho e outros aspectos ligados ao local de moradia.

Além desses, também deve ser observado o aspecto político, que pretende assegurar a participação efetiva da população no processo e articulação da intervenção com outras políticas públicas, o que é essencial para a sustentabilidade do trabalho.

O acesso à propriedade formulado pela REURB não se encerra na simples aquisição do registro do título, analisa-se a região identificada como ZEIS e nela promove necessárias intervenções com a participação de diversos atores: a comunidade e os indivíduos, que podem inclusive criar associações; órgãos do Poder Executivo, na identificação da área de atuação,

escolha das medidas adequadas, orientação e consulta à comunidade, e o andamento de todo o procedimento administrativo; oficial de registro de imóveis, com o auxílio na identificação de áreas, posses, propriedades, orientação da sociedade e dos órgãos públicos.

Nesse processo uma cidade legal será construída nos moldes exigidos para se alcançar a dignidade da pessoa humana.

A intervenção física é singular e se dará em área desconforme com a legislação urbanística e ambiental vigente. Por isso, haverá necessária relativização das normas, estabelecendo-se um microssistema de exceção, previsto para cada REURB de forma pontual. Ao individualizar a ZEIS, a REURB contará com outros instrumentos de dentro dela, institutos dentre de um grande instituto como visto anteriormente (doação, venda, concessão de uso, desapropriação, servidão, dentre outros).

O acesso formal à propriedade numa região objeto de regularização não consiste, como já ressaltado, na mera aquisição da propriedade no sistema regular e formal, mas oferta dignidade à sua existência e da sua família, proporcionando inserção política como membro individualizado da cidade e não fora dela; inseridos estarão os aspectos de cidadania, com a formulação de documentos e títulos, endereço identificado, correspondências em seu próprio nome, identificação de residência e domicílio de filhos e parentes nos órgãos públicos, preenchimento de cadastros nas entidades públicas e privadas; sob o aspecto comercial, passa a ser identificado e ter acesso às instituições financeiras, assim como ao mercado formal de consumo, empréstimos, negociações jurídicas com conteúdo financeiro; sob o aspecto psicossocial, tem-se a segurança da família naquele território, incentivando a práticas de conservação, embelezamento e valorização física do imóvel, respeitando a sua individualidade como pessoa e dos demais vizinhos, enraizando valores culturais e usufruindo de lazer.

De forma geral, eleva-se o nível de organização interna da comunidade proporcionando, inclusive, maior participação popular na busca por mais inserção social e política e melhorias para aquela região.

Em trabalho inédito, objeto de inúmeras palestras no Brasil e grande incentivador da REURB, o estudioso registrador mineiro José Celso Vilela de Oliveira (OLIVEIRA, 2019) coordenador do Departamento de Regularização Fundiária do Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, identifica as principais dificuldades das Administrações Municipais na implementação do referido instituto: a falta de sensibilização política de prefeitos e secretários; a falta de conhecimento técnico dos agentes públicos municipais e o alto custo dos trabalhos técnicos.

Mas, ao mesmo tempo em que aponta tais dificuldades, o estudioso empenha-se em apresentar argumentos para o saneamento dessas dificuldades. É mister a conscientização dos agentes públicos municipais, além da melhoria das condições de vida da população diretamente atingida, que com a regularização haverá valorização financeira do imóvel o que acarretará aumento de fonte de Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis e Imposto sobre Serviços, e a inserção do imóvel na economia local, gerando a circulação de riquezas; aumento de crédito barato disponível a cidadãos e empresas, permitindo diversificação econômica local. Já em relação à falta de conhecimento técnico, o mesmo identifica a possibilidade de parceria técnica com o registro de imóveis, inclusive via associações, como é o caso do Colégio de Registradores de Minas Gerais, que vem disseminando pelo Estado a importância da REURB e promovendo uma série de cursos de capacitação, também em parceria com a Associação Mineira de Municípios. Em relação aos custos, além da possibilidade de convênios com as universidades/faculdades de engenharia, que podem fornecer a mão de obra qualificada para promover os trabalhos técnicos, tais como o georreferenciamento das áreas, devem os gestores procurar as linhas de crédito já existentes no âmbito do Ministério das Cidades, minimizando o impacto financeiro do município, além de aquisição de drones e licença de restituição aerofotogramétrica.

Outro aspecto de relevante interesse se depara na omissão do Poder Público Municipal em coibir os parcelamentos irregulares, com a utilização de limitações à propriedade privada, como embargos de obras, remoções de equipamentos de construções, aplicação de multas administrativas e a fiscalização do cronograma em caso de loteamento aprovado, e que em caso de descumprimento, oficie o Ministério Público competente para a promoção das ações judiciais cabíveis de responsabilização dos loteadores.

A legislação atual de uso urbanístico do solo não abarca unicamente a responsabilização do proprietário, mas também do município, já que o Estado tem o poder dever de resguardar e garantir o bem-estar do cidadão de forma ainda que mínima e, embora busque estimular o desenvolvimento econômico, tal estímulo não pode usurpar a garantia de uma vida digna no espaço urbano, privilegiando, muitas vezes, por meio da omissão dos atos de fiscalização, a “especulação imobiliária”.

Meirelles ressalta que

O poder-dever do município, que é o poder de polícia que a mesma tutela, tem como escopo a prevenção para que a omissão de suas ações não enseje danos aos padrões urbanísticos e a coletividade que nele vive, desta feita o poder dado ao Estado, na verdade é um instrumento assecuratório do interesse coletivo e do próprio direito urbanístico. Por tutelar interesse de tamanho alcance é que a responsabilidade do

município é objetiva, não podendo a esfera pública da administração municipal se omitir diante do que aqui foi ora exposto. (MEIRELLES, 1991, p. 38).

No âmbito da inação dos Municípios há, inclusive, entendimentos judiciais que entendem ser responsabilidade solidária de tal ente com os proprietários dos loteamentos clandestinos e irregulares.

ADMINISTRATIVO – LOTEAMENTO INACABADO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPUTAÇÃO POR AÇÃO DE REGRESSO À EMPRESA LOTEADORA. 1. É dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução de obras. 2. A CF/88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40). 3. Legitimidade do município para responder pela sua omissão e inação da loteadora. 4. Recurso especial provido. (BRASIL, 2001).

RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO. 1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira contraditio in terminis a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. 4. [...]. 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. 5. Recurso especial provido. (BRASIL, 2003).

Ação civil pública. Loteamento clandestino. Parcelamento urbano em área de preservação permanente. Ausência de licenciamento nas três esferas - INCRA, estado e município. Responsabilidade escancarada dos empreendedores que perpetraram ilícito ambiental. Recurso desprovido. Loteamento clandestino. Parcelar gleba rural para fins de edificação de moradia não prescinde da observância da lei 6.766/79 – lei lehmann – e demais ditames legais e regulamentares tutelares do urbanismo hígido e da qualidade ambiental do empreendimento. Ausência de registro do artigo 18 da lei 6766/79. Condenação dos empreendedores mantida. Apelos desprovidos. Responsabilidade do município. A municipalidade é responsável pelo uso inadequado de seu território, pois o parcelamento do solo é assunto de peculiar interesse local. Omissa, leniente e permissiva, a administração local responde, solidariamente, pelos danos ambientais perpetrados por empreendedores de loteamento clandestino. (SÃO PAULO, 2013).

Portanto, a necessidade de quebra cultural de omissão do Poder Municipal é atitude latente e primordial para a cessação da causa das irregularidades, dentre outras de nível econômico, pois sem essa ação os problemas urbanísticos sempre se constituirão em difícil tarefa na sociedade.

Em termos estatísticos, a REURB caminha bem e em ordem crescente. Paola de Castro Ribeiro Macedo informa que:

Com base nesse aparato jurídico, avançou-se muito em matéria de regularização fundiária. Somente no Estado de São Paulo, até abril de 2017, foram 2.156 loteamentos, 205.431 lotes regularizados e 25.676 imóveis titulados, o que claramente demonstra a força dos mecanismos criados.

No município de Belo Horizonte a regularização fundiária urbana encontra-se presente contando com a participação ativa da comunidade, por meio do Grupo de Referência, que é formado por moradores e representantes da população do local que será titulado (Anexo A).

A REURB, prevista na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), entende que a cidade deve ser espaço urbano planejado de modo a atender as necessidades de moradia digna, com a presença de serviços públicos, educação, cultura, segurança, bem-estar, e não somente um aglomerado de áreas públicas e privadas e suas construções. A propriedade, a ser alcançada ao final do procedimento, deverá ser a propriedade urbana consubstanciada nos fatores que dignificam o homem com ser integrante do espaço, mas ao mesmo tempo integrante de uma sociedade em movimento.

6 CONCLUSÃO

No Brasil contemporâneo, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, constatou-se intenso crescimento urbano informal, gerado pela consolidação de assentamentos clandestinos e irregulares. Fatos que, mesmo diante da nova ordem urbanística brasileira delineada pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), não foram paralisados e nem se tornaram prioridade no planejamento urbano, principalmente em nível municipal, conforme dados publicados pelo IBGE no ano de 2010.

Organismos nacionais e internacionais, diante de tal problema fundiário urbano, reuniram esforços e criaram diversas agendas com o objetivo de conscientizar os governos sobre os problemas que os direitos humanos enfrentam na sedimentação de direitos básicos como saúde, educação, segurança e lazer advindos dos males da cidade desgovernada. Sob tal ótica foram elaboradas: A Carta Europeia de Salvaguarda da Cidade em 2000, a Carta Mundial do Direito à Cidade em 2001, além da criação do Fórum Social Mundial, promovido anual e internacionalmente, pela ONU–HABITAT e a criação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, dentre outros.

Em nível nacional e anteriormente à Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), desenvolveu-se, no Brasil, uma série de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, instituições educacionais e o Movimento Nacional pela Política Urbana, que após estudos, conseguiu que fosse inserido na Constituição (BRASIL, 2019a) um capítulo sobre a Política Urbana, especificamente instituindo dois artigos – arts. 182 e 183 –, regulamentados pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), que previu vários instrumentos jurídicos e políticos de organização da estrutura fundiária brasileira.

Entretanto, mesmo com a sistemática urbana prevista na Constituição (BRASIL, 2019a) e, em grande medida, pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), de âmbito nacional, os instrumentos ali presentes não alcançaram a efetividade esperada, pois ao final, não conseguiram se desenvolver como política pública urbana integrativa, nem com aptidão para afastar a formalidade do sistema civil e registral para a aquisição da propriedade por meio do registro do título apropriado ao Registro de Imóveis.

Sendo colocado à prova do legislador a necessidade de outro instituto que complementasse de forma sanadora os já existentes, confirmando a necessidade de se trabalhar com instrumentos que não só organizassem a cidade sob o ponto de vista urbanístico, mas que também fomentassem o acesso ao direito de propriedade sob o ponto de vista de direito

fundamental no Estado Democrático de Direito, foi, assim, delineado novo instituto de regularização fundiária urbana, na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a), posteriormente revogada pela Medida Provisória nº 759/2017 (BRASIL, 2017d) e convertida na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), recriando a política pública urbana denominada de REURB.

Assim, a tese comprova as arestas jurídicas encontradas nos instrumentos de política públicas adotadas em nível federal, essencialmente consubstanciada nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b). Com a Lei nº. 13.465/2017 tais arestas foram afastadas: a falta de integração entre os institutos, a falta de participação popular no desenvolvimento das políticas de urbanização locais e a não- constituição da propriedade por meio da formatação do título aquisitivo; e se abriu novo caminho para além da organização do solo, contribuiu para o acesso à propriedade privada de relevante parcela da sociedade que vive sob manto da informalidade imobiliária e se vê afastada dos direitos de cidadania e dignidade humanas.

Na introdução foi apresentada, por meio de vários dados estatísticos, a preocupação mundial sobre a questão urbana e os problemas que a falta de estrutura urbanística promovem no déficit de conquista dos direitos fundamentais, dentre eles a aquisição da propriedade privada, fator que tentamos

Abordou-se no segundo capítulo sob o aspecto sociológico, principalmente nos ensinamentos de Castells, Azuelle e Milton Santos, o urbanismo na América Latina com ênfase no Brasil e o processo denominado de hiperurbanização; tendo em vista que o crescimento da população urbana da América Latina, de forma geral, repousa em raízes históricas semelhantes: colonialismo de exploração, êxodo rural advindo do processo acelerado de industrialização e falta de políticas públicas de reforma agrária, culminando na zona urbana, em falta de controle e ordenação do solo pelo Poder Público, o que diretamente trouxe desigualdade social e econômica. Assim, constatou-se que a ilegalidade e a informalidade urbanas se confirmam como fatores preponderantes na efetividade do acesso à propriedade como direito fundamental, identificando assim o problema da tese.

No caminho para a comprovação da tese, inseriu-se corte metodológico tomando como paradigma a Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), analisou-se, principalmente após sua promulgação, a nova concepção de direito fundamental atribuída à propriedade privada sob a ótica da função social, tendo como referencial a doutrina de Léon Duguit e constatou que com a publicização do Direito Civil, nova interpretação deveria ser dada à propriedade, não mais na visão individualista e garantista, mas sob aspecto funcional.

Nessa seara, foi fundamental a mudança de paradigma do direito de propriedade, tal como era vista na década de 1960. Os primeiros diplomas urbanísticos, como a Lei de Parcelamento do Solo – Lei 6.766/1979 (BRASIL, 2018b), seguiam a visão do planejamento meramente estrutural, geralmente implantando áreas, ou melhor, zonas de construção de uma cidade ideal, criando portanto, um espectro de cidade ideal *versus* cidade real, ou seja, bairros planejados para serem perfeitos arquitetonicamente, com exclusão daquelas regiões que não comportavam o embelezamento real. A questão urbana, portanto, tentava aliar o ordenamento jurídico da propriedade privada nos moldes ainda do Código Civil de 1916 (BRASIL, 2002) a normas de organização do solo, buscando racionalismo funcional.

Com a consagração do princípio da função social da propriedade na Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), denominada por doutrinadores de função social da propriedade urbana, constatou-se que novas propostas de ordenação do solo foram criadas para lidar com os problemas da irregularidade fundiária urbana, principalmente as contidas no Estatuto da Cidade, (BRASIL, 2017b) e criando vários institutos políticos e jurídicos de política urbana. Em seguida, entra em vigência o Código Civil, no ano de 2002 (BRASIL, 2019b), seguindo o mesmo paradigma constitucional e relativizando o caráter absoluto, rígido da propriedade privada, um Direito Civil Constitucional.

A análise do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) introduziu os principais mecanismos de política urbana. Nessa parte do trabalho, portanto, abordou-se o parcelamento ou edificação compulsória previsto no art. 184, §4º, I, da Constituição (BRASIL, 2019a) e nos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b); o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo no tempo) presente no art. 182, §4º, II, da Constituição (BRASIL, 2019a), e no art. 7º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b); a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, prevista no art. 182, §4º, III, da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), e no art. 8º, do Estatuto (BRASIL, 2017b); a usucapião especial de imóvel urbano disposta no art. 183, da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), e disciplinada nos artigos 9º ao 14, do Estatuto da Cidade; a usucapião especial coletiva, criada pelo Estatuto da Cidade, no art. 10 (BRASIL, 2017b); o direito de preempção elencado nos artigos 25 ao 27 do Estatuto (BRASIL, 2017b); a concessão de direito real de uso, que apesar de introduzida antes da Constituição de 1988, foi redisciplinada pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007; a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista no art. 183, §1º da Constituição de 1988 (BRASIL, 2019a), e regulamentada pela Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001); o direito de superfície introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b), e posteriormente pelo Código Civil (BRASIL, 2019b).

Desta análise constatou-se que a grande falha desses institutos foi tratar os referidos institutos de forma autônoma, sem fazer parte de política integrativa e interdisciplinar. De forma isolada, esses instrumentos não conseguiam alcançar efetividade, pois não se trabalhava os aspectos peculiares do lugar a ser regularizado. Continuava perpetuando ordenamento jurídico de um lado e área irregular do outro. Não se via a cidade irregular, ilegal como centro de formação social, cultural e econômico. Os institutos se estagnavam por si só. Outro fator que contribuiu para a ineficiência da maioria dos institutos, refere-se ao fato deles atribuírem ao ocupante irregular a segurança da posse, mas não a aquisição da propriedade. É essa a garantia constitucional prevista na Constituição.

Concluiu-se que para a eficácia de um projeto de regularização fundiária urbana seria necessário um processo que incluíssem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar áreas com ocupações irregulares ao contexto legal das cidades e que, ao mesmo tempo, fosse instrumento para promoção da cidadania, e que deveria culminar, dentro do possível, na aquisição da propriedade, com base em título, ou seja, documento que tivesse tanto no conteúdo quanto na forma, capacidade de ingressar no Registro de Imóveis de forma individualizada e sem restrições no uso da propriedade.

Ao se detectar a inefetividade parcial dos instrumentos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2017b) e do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2019b), quando aplicados de forma individual e autônoma, buscou-se a construção de novo marco regulador fundiário, com uma política pública procedimental, dialógica, integrativa, interdisciplinar.

No capítulo quarto, traçou-se o panorama das principais políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana no Brasil: analisou-se a Lei 6.766/1979 (BRASIL, 2018b), considerada a primeira lei federal sobre o parcelamento do solo urbano, sucedâneo legislativo do Decreto nº 58/1937. Referida lei abriu espaço para se entender a necessidade de se identificar nos municípios áreas urbanas e áreas rurais, e naquelas a implantação de parcelamento, ou seja, a planificação em lotes que deve seguir o planejamento proposto pelo município, sob suas diretrizes normativas desde a aprovação do projeto realizado pelo empreendedor, como sob controle concomitante durante as realização das obras e ao final, com a certificação de cumprimento das normas.

Encontra ainda na Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 2018b) relevante norma urbanística, que foi incluída em todas as futuras leis de regularização fundiária: a previsão das ZHIS, essas regiões são aquelas, ou que não possuem facilidade de se ordenar, tendo em vista já a consolidação de estrutura de moradia em desconformidade com a lei, geralmente favelas, ou comunidades com aglomeração de construções, ou regiões em que o município deseja que seja

objeto de crescimento da área urbana para assentamento de pessoas ou desenvolvimento de alguma atividade econômica, como desenvolvimento de polos industriais.

O segundo diploma federal que previu relevante instrumento de regularização fundiária, considerado marco regulatório, se deveu à Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) ao incluir no ordenamento jurídico brasileiro, mecanismo de regularização fundiária de forma sistêmica, mais do que a criação de um instituto, criou um sistema de regularização fundiária. Esse sistema estabeleceu a regularização fundiária não como um único instrumento (como o fez o Estatuto da Cidade), mas procedimento administrativo que deve identificar a área a ser objeto de regularização e, naquele local, identificar quais núcleos urbanos informais devam ser regularizados e como o espaço urbano deve ser melhorado, promovendo as melhorias urbanísticas, ambientais, os serviços públicos que devem ser mais bem prestados, dessa forma, promovendo a fixação dos ocupantes na área, e ali difundir a integração social.

O procedimento da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2018a) previa, ao final, a titulação por meio da usucapião, que seria objeto de registro imobiliário, como formalização da aquisição da propriedade de forma individual.

Entender a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei nº 11.977/2009 foi essencial, pois apesar do capítulo referente a ela ter sido posterior e integralmente revogado pela Medida Provisória nº 759/2016 e posterior Lei nº 13.464/2017, o conteúdo e os objetivos de ambas permaneceram inalterados, trazendo poucas alterações em nível procedimental, como demonstrado na análise de ambas.

No quinto capítulo tratou-se de estabelecer as nuances da REURB da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c), estabelecendo-a como o ápice de uma árdua e persistente trajetória social e jurídica iniciada em meados de 1980 com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Partiu-se do pressuposto de que o direito de propriedade apresenta, hoje, um duplo estatuto: um de garantia e outro de acesso e deverá sempre refletir os anseios do legislador constituinte que, ao alçar a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais à categoria de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, visava não apenas garantir o direito de propriedade, mas também o direito à propriedade.

Para que tal papel fosse cumprido, foi necessário retirar as travas que impedem que os cidadãos possam ingressar no sistema jurídico de reconhecimento de titularidades. A integração social pela via da universalização da titulação pode simbolizar uma saída digna de programas assistenciais, calcados na viabilização do mínimo orgânico para ingresso no plano do mínimo existencial.

Nesse âmbito, a REURB está em perfeita sintonia com o contexto atual do postulado do Estado Democrático de Direito: da união entre o direito de excluir e o direito de não ser excluído, proporcionando por meio da regularização de áreas o direito de propriedade em uma sociedade plural.

Em termos normativos, os objetivos estabelecidos na lei vão de encontro à função social urbana no Estado Democrático de Direito, pois ao identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, se propõe a organizá-los e a implantar ou trazer melhorias na prestação de serviços públicos, principalmente os considerados essenciais ao desenvolvimento humano tanto sob a visão urbanística (abertura de ruas, implantação de esgoto, água, luz, etc.) quanto ambiental (recuperando áreas degradadas ou conservando as existentes). E dentro dessa nova zona urbana já estruturada, serão desenvolvidos não só os direitos reais compatíveis com cada caso específico, mas a possibilidade do acesso à propriedade por meio da titulação formal, exigida para o registro do imóvel e sua aquisição formal.

Ao prever duas espécies de Regularização Fundiária Urbana, a Social e a Específica, utiliza a regularização fundiária como mecanismo de igualdade material, tendo em vista que, no primeiro caso, haverá maior atividade do Poder Público, que deverá ser o responsável pela adequação da infraestrutura necessária em cada caso, utilizando-a preferencialmente onde houver pessoas de baixa renda, que contará inclusive com a gratuidade dos atos no registro imobiliário. Já na segunda espécie, os particulares assumirão a responsabilidade no desenvolvimento dos projetos.

A Regularização Fundiária Urbana- REURB se diferencia dos instrumentos já previstos, tomando como base os principais instrumentos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade pois trata-se de política pública integrativa que se inicia ao particular cada área afetada pela irregularidade; em cada área a ser regularizada há profunda identificação do real problema fundiário e possibilidade de integração de diversos instrumentos de política urbana, inclusive os já previstos no Estatuto da Cidade; conta com a participação de diversos atores no procedimento, construindo assim, mecanismos consensuais, dialógicos juntamente com a Administração Pública e de certa forma, distribuindo as responsabilidades na realização do relevante projeto. Eleva a importância do governo local na organização da sua cidade, permitindo ampla autonomia no planejamento e execução do projeto, mas também constatando a carência de recursos públicos municipais que deverá ser compensada com a criação de Fundos Especiais para o auxílio financeiro na execução do projeto. Pelo complexo procedimento da REURB, vislumbra-se a interação entre os interesses públicos e privados, pois na administração consensual de interesses, a dicotomia ainda presente na estrutura administrativa é praticamente

colocada em segundo plano, pois os planos de ação serão tomados em conjunto. Por fim, ao final do processo, haverá a constituição do título que será exibido ao Registro de Imóveis para a formalização da propriedade.

Outra hipótese que se confirma é que, para além da organização espacial urbana, o acesso formal à propriedade numa região objeto de regularização não consiste, como já ressaltado, na mera aquisição da propriedade no sistema regular e formal, mas oferta dignidade à sua existência e da sua família, proporcionando inserção política como membro da cidade e não fora dela; inseridos estarão os aspectos de cidadania, com a formulação de documentos e títulos, endereço identificado, correspondências em seu próprio nome, identificação de residência e domicílio de filhos e parentes nos órgãos públicos, preenchimento de cadastros nas entidades públicas e privadas; sob o aspecto comercial, passa a ser identificado e ter acesso às instituições financeiras, assim como ao mercado formal de consumo, empréstimos, negociações jurídicas com conteúdo financeiro; sob o aspecto psicossocial, tem-se a segurança da família naquele território, incentivando a práticas de conservação, embelezamento e valorização física do imóvel, respeitando a sua individualidade como pessoa e dos demais vizinhos, enraizando valores culturais e usufruindo de lazer.

Assim, diante da indagação se a REURB- é relevante mecanismo de política pública na consolidação do direito de propriedade, se seria instrumento jurídico de política pública eficiente e de inclusão social, viável e efetivo na solução do quadro urbanístico da maioria das grandes cidades, onde se destaca a existência de moradias sem regularização imobiliária, na informalidade, confirma-se a hipótese inicial de pesquisa, qual seja, a de que o instituto da REURB, previsto na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017c) apresenta-se como efetivo mecanismo de política pública de inclusão social na regularização fundiária de imóveis irregulares, alterando a realidade fática de posse para propriedade, com todas as formalidades exigidas pela legislação em vigor.

Consolida-se como regularização no sentido mais amplo, isto é, combinando a regularização urbanística das áreas e lotes, a regularização social e a regularização jurídica, quer dizer, a aprovação dos parcelamentos informais e o reconhecimento dos lotes, seguidos da titulação dos ocupantes.

Para isso, os entraves que se consubstanciam na omissão do Poder Público devem ser urgentemente afastados e nova mentalidade deve ser inserida no âmbito não só do Poder Público quanto da sociedade, para consciência sobre a importância de se organizar a cidade como palco de desenvolvimento dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (coord.). **Regularização da terra e moradia**: o que é e como implementar. [S. l.]: Instituto Pólis, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da usucapião especial de imóvel urbano. *In*: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.p.42-63.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, Fase/Ippur, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK; Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informações Legislativas**, [S. l.], v. 40, n. 158, p. 310, abr-jun. 2013.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira. A teoria do umbral do acesso ao Direito Civil como complemento à teoria do estatuto jurídico do patrimônio mínimo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1535, 14 set. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10406>. Acesso em: 20 nov. 2019.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AREÁN, Beatriz. **Derechos Reales**. Buenos Aires: Hammurabi, 2003.

ARONNE, Ricardo. **Direito Civil-Constitucional e teoria do caos: estudos preliminares**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

AUZELLE, Robert. **Chaves do Urbanismo**. Trad. Joel Silveira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARREIRA, Maurício Balesdente. Direito Urbanístico e o município. *In*: FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BARROS Felipe Maciel P. Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. A função social da propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 34, n. 54, dez. 2000.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, [2011]. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/Lei_7165_Plano_Diretor.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

BELO HORIZONTE. **Regularização fundiária**. Belo Horizonte, 15 maio 2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOQUIMPANI, Eduardo Gonçalves. Rawls e seus críticos: revisitando a teoria da justiça. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 10, n. 40, jul-set. 2002.

BORDIEU, Pierre. Efeitos de Lugar. In Bordieu, Pierre (org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do Direito Agrário**. São Paulo: Juriscredi, 1974.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971**. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1164.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016.** Institui, nos termos do caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13311.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015consolidado.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980.** Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Presidência da República, [199-]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, [2010]. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados subnormais**: primeiros resultados. Rio de Janeiro, [2010]. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/aglomerados_subnormais_tab_pdf.shtm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 [Representação]**. Brasília, DF: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/representacao-ao-pgr-adi-lei-13465-2017>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.687, de 11 de março de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e da outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [199-]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionid=9387332EDE749B0D8987195E22F81DB5.proposicoesWebExterno2?idProposicao=195041&ord=1&tp=completa. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2001]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 448216/SP**. Recurso Especial. Direito Urbanístico. Loteamento irregular. Município. Poder-dever de regularização. 1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. 4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder

Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente. 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. 5. Recurso especial provido. Rel. Min. Luiz Fux, 17 de novembro de 2003. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200200845238&dt_publicacao=17/11/2003. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 252512/SP**. Administrativo - Loteamento inacabado - Responsabilidade solidária do município - Ação Civil Pública - Imputação por ação de regresso à empresa loteadora. 1. É dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução de obras. 2. A CF/88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40). 3. Legitimidade do município para responder pela sua omissão e inação da loteadora. 4. Recurso especial provido. Rel. Min. Eliana Calmon, 25 de setembro de 2001. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200000274259&dt_publicacao=29/10/2001. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRITO, Miguel Nogueira de. **A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional**. Coimbra: Almedina, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006; p. 79-97.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. O direito de superfície sob nova perspectiva. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XI, n. 51, mar. 2008. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2458. Acesso em: 20 nov. 2019.

CARTA EUROPÉIA DE SALVAGUARDA DOS DIREITOS HUMANOS NA CIDADE. Cidade (Saint Denis, 2000); Link: <http://213.58.212.214/media/pdf/PDF20120723150310287.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2018.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE;
Link: <https://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/> acesso em 12 de agosto de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Tradução de Irene C. Oliván. Cidade do México: Siglo XXI Editores, 1978.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 54, p. 239-252, jan./mar. 2006.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas e Direito Autoral**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. Las plusvalías en beneficio de los pobres. El proyecto Usme em Colombia. Disponível em: <http://lincolninsti.edu>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do Direito de Propriedade Privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COSTA, Moacir Lôbo da. A propriedade na doutrina de Duguit. **Revista da Faculdade de Direito**, Rio de Janeiro, n. 153, ano 51, p. 31, 1954.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2002.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Sistema de registro de imóveis**. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2002.

Documento adotado na terceira Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. http://conam.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Habitat-III_Nova-Agenda-Urbana_PT.pdf?x92663&x92663

DREGER, Rony. O direito real de superfície como instrumento de transformação da propriedade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 410, 21 ago. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5601>. Acesso em: 20 nov. 2019.

DRUMMOND, Didier. **Architectes des Favelas**. Paris: BORDAS, 1981.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*, t. 3 *apud* GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19ª ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin, Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 126.

DUGUIT, Léon. **Las transformaciones del derecho**: (publico e privado). Buenos Aires: Heliasta, 1975.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 8.ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2002.

FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs; OLIVEIRA, Júlio Aguiar de. Uma perspectiva histórica do conceito de propriedade. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 1, p. 129-140, 2008.

Forum Mundial Social – Habitat III – Nova Agenda Urbana. Link: <https://wsf2018.org/forum-social-mundial-sera-em-salvador/>

GAGLIANO, Pablo Stolze. Direito real de laje: primeiras impressões. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4936, 5 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54931>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GILBERT, Alan. **The Mega-City in Latin America**. Tokyo: United Nations University Press, 1996.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Trad. de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. São Paulo: Renovar, 2006.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Trad. de Héctor Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsório de imóveis públicos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LÉVY, Jean-Philippe. **História da propriedade**. Tradução de Fernando Guerreiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1973.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. In: CAMPILONGO; Celso Fernandes; GONZAGA; Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (org.). **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira. O direito de Superfície e o Novo Código Civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 364, 2002.

LLOYD, Peter. **Slums of hope?**: shanty towns of the third world. Manchester: Manchester University Press, 1979.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 6. n. 141, jan./mar. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/453>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**: segundo tratado sobre o governo; ensaio acerca do entendimento humano. 2. ed. Trad. Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2018.

MACHADO, Hermano Augusto. A função Social e a Tipificação no Direito de Propriedade. In: **Estudos Jurídicos em homenagem a Faculdade de Direito da Bahia**. São Paulo: Saraiva, 1981.

MAGNO, Patrícia. **Direito de Laje**: uma análise civil- constitucional do direito de superfície. [S. l.: s. n.], [2014]. Disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DIREITO-DE-LAJE.pdf?f00170. Acesso em: 20 nov. 2019.

MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional**: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais. Curitiba: Juruá, 2013.

MAURO, Roberta. A propriedade na Constituição de 1988 e o problema do acesso aos bens. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. (org.). **Diálogos sobre Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. II.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. Regularização Fundiária Urbana (REURB) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral. **Anoreg/RN**, Natal, 28 ago. 2017. Disponível em: <http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbanareurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18 ed. Malheiros, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 84, p. 39-45, 1984.
- MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registrado de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 33, n. 69, jul./dez. 2010.
- MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- MEUCCI, Simone. **História do Brasil: sociedade e cultura**. Curitiba: Ibpx, 2011.
- MUKAI, Sylvio Toshio. Direito à moradia e a Concessão Especial para Fins de Moradia. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 38, p. 79-82, mar./abr. 2008
- OLIVEIRA, Carla Fernandes de. **Usucapião administrativa**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Direito real de laje à luz da Lei nº 13.465/2017: nova Lei, nova hermenêutica. **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Brasília, jul. 2017. (Texto para discussão n.º 238). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- ONU-HABITAT. **Estado de Las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana**. Nairobi: ONU-Habitat, 2012.
- ONU-HABITAT. **Relatório sobre cidades latino-americanas**. Estado das Cidades Latino-americanas e Caribe. Disponível em: www.onuhabitat.com. Acesso em: 20 nov. 2019.
- OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. cap. 3, p. 30-39.
- OUCHO, John. Urban Population Trends. **Habitat Debate**, [S. l.], v. 7, n. 2, jun. 2001.
- PAIVA, João Pedro Lamana. A regularização fundiária de acordo com a Lei 11.977/2009. **Caderno nº 5 do IRIB**. Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil. São Paulo: IRIB, 2012.
- PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade da moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. **Constituição e Estado Social: os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da Propriedade Urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

REIS, Eduardo Moreira. Aspectos práticos da regularização fundiária de interesse social. In: **Regularização Fundiária Aplicada**. Org. Souza, Adriano S. Rocha; Faria, Edimur Ferreira de; Araújo, Marinella Machado. Belo Horizonte: Editora Pucminas, 2016, p. 134-174.

RODOTA, Stefano. **El terrible derecho: estudios sobre la propiedad privada**. Madri: Civitas, 1986.

ROGRIGUES, Marcelo. Regularização fundiária de interesse social é imperativo. **Revista Consultor Jurídico**, [S. l.], 30 out. 2012. Disponível em: www.conjur.com.br/regularizacaofundiariadeinteressesocialeimperativo. Acesso em: 20 nov. 2018.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROSENFELD, Denis. **Política e Liberdade em Hegel**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ROSENVALD, Nelson. Cinco Conceitos que Ressignificam a Propriedade. **Nelson Rosenvald [site pessoal]**, [S. l.], 4 jun. 2019. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2019/06/04/Cinco-Conceitos-que-Ressignificam-a-Propriedade>. Acesso em: 01 abr. 2019.

RUSSOMANO, Rosah. Função Social da Propriedade. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 75, ano 18, p. 263-268, jul./set. 1985.

RUSSUMANO, Rosah - **Função Social da Propriedade**, RDA 75 p.263.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2005.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (7. Tuma de Direito Público). **Apelação 0001214-95.2011.8.26.0695**. Ação civil pública. Loteamento clandestino. Parcelamento urbano em área de preservação permanente. Ausência de licenciamento nas três esferas - INCRA, estado e município. Responsabilidade escancarada dos empreendedores que perpetraram ilícito ambiental. Recurso desprovido. Loteamento clandestino. Parcelar gleba rural para fins de edificação de moradia não prescinde da observância da lei 6.766/79 – lei lehmann – e demais ditames legais e regulamentares tutelares do urbanismo hígido e da qualidade ambiental do empreendimento. Ausência de registro do artigo 18 da lei 6766/79. Condenação dos empreendedores mantida. Apelos desprovidos. Responsabilidade do município. A municipalidade é responsável pelo uso inadequado de seu território, pois o parcelamento do solo é assunto de peculiar interesse local. Omissa, leniente e permissiva, a administração local responde, solidariamente, pelos danos ambientais perpetrados por empreendedores de loteamento clandestino. Rel. Des. Moacir Peres, 20 de maio de 2013.

SAÚLE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Link; <https://www.suelourbano.org/bibliotecas/2017/09/26/a-trajetoria-da-reforma-urbana-no-brasil>. Acesso em 12 de fevereiro de 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Nova perspectiva do Direito Urbanístico**: ordenamento constitucional da política urbana. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Vias jurídicas da política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SCHAEFER, João José Ramos. **Usucapião**: conceito, requisitos e espécies. [S. l.: s. n.], [201-]. Disponível

em: http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/usucapiao_joao_jose_schaefer.pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. **Geografia Geral do Brasil**: espaço geográfico e globalização. São Paulo: Scipione, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 16a. edição, Editora Malheiros, São Paulo, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. Ed. São Paulo. Malheiros, 2018.

SOTO, Hernando de. **El misterio del capital**. Barcelona: Península, 2003.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. A Assembleia Constituinte De 1987/88 E A Experiência Brasileira Sob A Constituição De 1988. In: Direito Constitucional: Teoria, História E Métodos De Trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. cap. 4, 155-182.

TARTUCE, Flávio. A função social da posse e da propriedade e o Direito Civil Constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 900, 20 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7719>. Acesso em: 20 nov. 2019.

TEPEDINO, Gustavo, A Nova Propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição), Revista Forense, v. 302, 1989.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição). **Revista Forense**, v. 302, p. 76, 1989.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 267-292.

TOBEÑAS, Castan - La propiedad y sus problemas actuales, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1962.

TOPOLOV, Christian. La urbanización capitalista. Mexico: EDICOL, 1979.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. São Paulo: Renovar, 2009.

Tratado Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis (1992); Link: <http://issuu.com/rebal/docs/tratado-sobre-a-questao-urbana>

TURNER, Jonh F. C.; FICHTER, Robert. **Liberdad para Construir**: el proceso habitacional controlado por el usuario. Madrid: Siglo veintiuno, 1976.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico das propriedades**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. Propriedade do Solo Urbano. Estatuto da Cidade. Diretrizes para a Política Urbana. Plano Diretor. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. IPTU Progressivo. Desapropriação. **Dr. Marco Aurelio S. Viana [site pessoal]**, Belo Horizonte, 8 set. 2015. Disponível em: <http://www.marcoaurelioviana.com.br/artigos/direito-das-coisas/propriedade-do-solo-urbano-estatuto-da-cidade-diretrizes-para-a-politica-urbana-plano-diretor-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-iptu-progressivo-desapropriacao/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

WARD, Peter M. **Self-Help Housing**: a Critique. Oxford: Alexandrine Press, 1982.

WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito**: autonomia e dignidade da pessoa humana. Petrópolis: Vozes, 2013.

**ANEXO A – Dados de regularização fundiária do Município de Belo Horizonte,
atualizados até 15 maio 2019**

Vilas já regularizadas no Município de Belo Horizonte:

VILA/CONJUNTO	MORADORES BENEFICIADOS
1º DE MAIO	857
31 DE MARÇO	229
ANTENA	243
CALIFÓRNIA	1.199
CAPITÃO EDUARDO	985
CÔNEGO PINHEIRO	101
CONFISCO	1.423
COPASA	48
CORUMBIARA	311
ESPERANÇA	463
FELICIDADE	4.592
FLORAMAR	320
JARDIM FILADÉLFIA	761
JATOBÁ I	932
JATOBÁ II	2.536
JATOBÁ III	1.515
JATOBÁ IV	1.259
MARIANO DE ABREU	901
MONTE SÃO JOSÉ (QUEROSENE)	297
N. SRA. APARECIDA	169
NOVO DOM BOSCO	149
PAULO VI	876
PROVIDÊNCIA	97
SANTA SOFIA	538
SÃO FRANCISCO DAS CHAGAS	172
SÃO JOÃO BATISTA	228
SÃO JORGE I -	412
SÃO JORGE II	314
SÃO JORGE III	736
SÃO PAULO	376
SÃO VICENTE (MARMITEIROS)	160
SENHOR DOS PASSOS	1.101
TAQUARIL - SETOR 3	592
TAQUARIL - SETOR 8	455
TIRADENTES	287
VILA ALTO VERA CRUZ	1.433
VILA MARIA	968
NOVA DOS MILIONÁRIOS	122
VILA OESTE	213

VILA/CONJUNTO	MORADORES BENEFICIADOS
VILA PUC	17
VISTA ALEGRE	2.674
ZILAH SPÓSITO	578
TOTAL	31.727

Fonte: Belo Horizonte, 2019.

Conjuntos habitacionais já regularizados no Município de Belo Horizonte:

CONJUNTOS HABITACIONAIS	MORADORES BENEFICIADOS
ARAGUAIA	48
ARAGUAIA-MILIONÁRIOS	35
ARGEMIRO RESENDE COSTA	64
BEM-TE-VI I	90
BEM-TE-VI II	48
BERLIM	20
CAMOMILA	48
CASTELO I	84
CASTELO II	140
CDI JATOBÁ - AGUAS CLARAS	678
COMANCHES	96
DEUSLENE	50
DIAMANTE AZUL - R5 DRENURBS	128
DIAMANTE I /LAGOA	77
DIAMANTE II	80
DIAMANTE NEGRO	144
FERNÃO DIAS	144
FRANÇA	64
GOIANIA	42
GRANJA DE FREITAS I	85
GRANJA DE FREITAS II	544
GRANJA DE FREITAS III	146
GRANJA IX - RESIDENCIAL TAQUARIL	216
GRANJA RUA DO GRUPO	128
IPÊS	130
ITAIPU	60
ITATIAIA SERRANO	192
JAQUELINE	280
JARDIM CASTANHEIRA	128
JULIANA	192
LAGOA	376
LARANJEIRAS	80
MANGUEIRAS	144
MAR VERMELHO I	77
MARROCOS	32

CONJUNTOS HABITACIONAIS	MORADORES BENEFICIADOS
MÉXICO	64
MORADA NOVA	8
NOVA ESPERANÇA	8
NOVO HORIZONTE 2	8
NOVO HORIZONTE 3	8
NOVO HORIZONTE 4	8
NOVO HORIZONTE 5	8
PEDRAS PRECIOSAS	56
SÃO JOSÉ Q.112	704
SÃO JOSÉ Q.116	96
SÃO TOMAZ I	8
SÃO TOMAZ II	8
URUCUIA - QUADRA 26	46
URUCUIA - QUADRA 33	36
VIA EXPRESSA I	144
VIA EXPRESSA II	112
VILA ALPES II	48
VILA NOVA	8
VILA RÉGIA	80
VISTA ALEGRE	67
VITÓRIA	112
VITÓRIA-MILIONÁRIOS	48
ZURICK	112
TOTAL	6687

Fonte: Belo Horizonte, 2019.